

Les Lois sur le Remembrement

DE LA

Propriété Foncière en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le Vendredi, 4 Décembre 1925, à 4 h. 1/2

PAR

André GARRIGOU-LAGRANGE

INGÉNIEUR AGRONOME

Président : M. RIPERT.

Professeurs { MM. PERREAU.
HITIER.

LIMOGES

IMPRIMERIE COMMERCIALE PERRETTE

7, Cours Jourdan, 7

1925

LES LOIS SUR LE REMEMBREMENT

DE LA

PROPRIÉTÉ FONCIÈRE EN FRANCE

Les Lois sur le Remembrement

DE LA

Propriété Foncière en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le Vendredi, 4 Décembre 1925, à 4 h. 1/2

PAR

André GARRIGOU-LAGRANGE

INGÉNIEUR AGRONOME

Président : M. RIPERT.

Professeurs { MM. PERREAU.
HITIER.

LIMOGES

IMPRIMERIE COMMERCIALE PERRETTE

7, Cours Jourdan, 7

1925

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PERE

PLAN

	Pages
INTRODUCTION	13
N° 1. <i>Le Remembrement cherche à remédier à l'état parcellaire</i>	13
2. <i>Quels sont les inconvénients dus à cet état ?</i>	14
3. <i>Dans quel esprit applique-t-on le remède ?</i>	17
4. <i>Le remède est-il bien adapté au mal ?</i>	18
5. <i>Le Remembrement est entravé par le jeu de certaines conditions extérieures.</i>	20
6. <i>Conditions morales.</i>	21
7. <i>Conditions culturelles.</i>	21
8. <i>Conditions juridiques.</i>	29
9. <i>Le Remembrement entraîne des conséquences en dehors de la réforme de l'état parcellaire. Etude des incidences.</i>	33
10. <i>Incidence juridique.</i>	33
11. <i>Incidence économique.</i>	34
12. <i>Incidence fiscale.</i>	36
13. <i>CONCLUSION. Quelle est l'efficacité de la loi ? Les éléments de cette question ont leur titre énoncé aux numéros 1, 5 et 9.</i>	38
14. <i>Cette question d'efficacité fait l'objet de notre Commentaire</i>	39
CHAPITRE I. LA RÈGLE DE MAJORITÉ	42
N° 15. <i>La loi de 1918, qui permet à une majorité d'imposer le remembrement, marque une phase du développement de nos lois sur les Associations Syndicales.</i>	42
16. <i>Point de départ de cette évolution : loi de 1865.</i>	43
17. <i>Critiques apportées à cette loi.</i>	45
18. <i>Avis du Conseil d'Etat, du 6 mai 1876.</i>	46
19. <i>Proposition Martin Nadaud, de 1886.</i>	49
20. <i>Loi de 1888.</i>	52
21. <i>Loi de 1918.</i>	54
22. <i>RÉSUMÉ de l'évolution.</i>	56
23. <i>APPENDICE. Loi de 1919. Ne marque-t-elle pas une nouvelle phase de l'évolution ?</i>	61

	Pages
24. Loi de 1919. Analyse de la loi.....	62
25. Plutôt qu'une nouvelle phase de l'évolution, la loi de 1919 marque une différence de principe avec la loi de 1918.....	64
—	
CHAPITRE II. LES GARANTIES DE LA MINORITÉ.....	67
N° 26. Utilité des garanties.....	67
27. Quelles garanties le législateur pouvait-il énoncer?.....	68
28. I. Tout remembrement doit pouvoir se justifier par l'état parcellaire du territoire à remembrer.....	68
29. II. Le remembrement ne doit poursuivre que l'intérêt collectif	69
30. III. Le remembrement ne doit entraîner de perte pour personne	70
31. IV. Le remembrement doit laisser à chacun une étendue de terre sensiblement égale à celle qu'il possédait auparavant	71
32. V. Le remembrement doit permettre à chacun de cultiver comme auparavant.....	73
33. Le législateur, en choisissant parmi ces garanties possibles, a donné à son œuvre un caractère de souplesse..	77
—	
CHAPITRE III. LE RESPECT DE LA PROPRIÉTÉ.....	79
N° 34. Intérêt de la question.....	79
35. Position de la question, et décomposition en questions élémentaires	80
36. I. <i>L'Assiette de la Propriété est-elle un élément constitutif du droit lui-même?</i>	82
37. Opposition entre Patrimoine juridique et Patrimoine comptable	84
38. II. <i>Le remembrement, limitant le droit de propriété, altère-t-il la notion de Propriété telle que l'a formulée notre Code Civil?</i>	86
39. Les notions successives de la Propriété : Ancien Régime. Révolution, limitations apportées à la Propriété dans l'intérêt public.....	86
40. Limitations apportées à la Propriété dans l'intérêt privé.	89
41. Le Remembrement, nouvelle restriction dans l'intérêt public, affranchit la Propriété de certaines restrictions qui la limitaient dans l'intérêt privé.....	91
42. III. <i>Peut-on dire, dès lors, que le Remembrement renforce le droit de propriété?</i>	91
43. Rapprochement avec l'abolition des Servitudes féodales.	92

APPENDICE : LE DROIT DE DÉLAISSEMENT.

44. Le Remembrement, procédant par échange de terres, ne sort pas du droit commun de l'expropriation.....	96
45. Cas particulier du délaissement.....	97
46. Raisons pour lesquelles on avait pourtant proposé de supprimer le droit de délaissement.....	97
47. Raisons pour lesquelles on a maintenu le droit de délaissement	98
48. Avec le maintien du droit de délaissement, le Remembrement reste dans le droit commun de l'expropriation..	100
49. En supprimant le droit de délaissement, le Remembrement serait sorti du droit commun de l'expropriation..	101
50. En supprimant le droit de délaissement, la loi aurait introduit, dans une certaine mesure, le Remembrement obligatoire	101

CHAPITRE IV. LES DROITS DES TIERS..... 103

N° 51. Position de la question..... 103

PARAGRAPHE I : LE TRANSFERT DES DROITS RÉELS..... 104

52. Dispositions de la loi.....	104
53. Application au cas de l'Usufruit.....	105
54. Difficulté d'application au cas de Servitude.....	106
55. Raison de cette différence.....	107
56. Application au cas de l'hypothèque.....	108
57. Sort des hypothèques au cas d'échange de plusieurs fonds contre un seul.....	109
58. Conclusion	110

PARAGRAPHE II : LA SITUATION DES FERMIERS ET DES MÉTAYERS

59. Le bail doit être transféré.....	113
60. Cas où les terres échangées sont dans des états de culture différents. Principe d'une indemnité, posé et développé par MM. Hitier.....	114
61. Hypothèse du métayage	117
62. Rôle de la Commission Arbitrale.....	118

APPENDICE :

63. Rappel des Incidences juridiques produites par la loi de 1918	120
64. La loi de 1918 et la notion de Subrogation réelle.....	120

	Pages
CHAPITRE V. LES ECHANGES LIBRES.....	121
N° 65. A côté des échanges imposés par la majorité, maintien des échanges libres.....	121
66. Textes de 1884, de 1918 et de 1923.....	122
CONCLUSIONS	124
N° 67. Considérations sur l'efficacité de la loi.....	124
68. Le Remembrement n'est qu'une pièce d'une plus grande réforme	126
69. Le Remembrement dans la Réforme Agraire du 16 ^e au 18 ^e siècle.....	126
70. Le Remembrement dans la Réforme Agraire du 20 ^e siècle	129
71. Réforme Agraire du 20 ^e siècle ; Subordination de la Propriété à la Famille.....	129
72 (suite). Revision du régime successoral, et autres réformes qui devraient, dans l'ordre familial, accompagner le Remembrement.....	131
73. Opposition de la Réforme Agraire du 16 ^e -18 ^e siècles, et de celle du 20 ^e	134
74. Liaison entre le travail de Remembrement et l'œuvre des Associations coopératives.....	135
75. Conclusion générale.....	138
ANNEXES :	
Loi du 27 NOVEMBRE 1918, ayant pour objet de faciliter le Remembrement de la Propriété rurale.....	I
Extraits du texte de LOI DU 4 MARS 1919, sur le Remembrement des propriétés foncières dans les régions dévastées....	VI
BIBLIOGRAPHIE	XIII

Introduction

1. — Nous entreprenons, dans cette étude, un commentaire de la loi du 27 novembre 1918. Nous traiterons subsidiairement aussi des autres textes qui régissent en France le Remembrement de la Propriété foncière (1).

La législation de 1918 constitue chez nous le droit commun des réunions territoriales. Nous l'analyserons donc en détail. Certes, nous ne nous attacherons pas successivement à l'étude de chacun des articles ; il en est, en effet, qui, littéralement, se passent

(1) Voici quelques détails sur l'historique de ces lois. Nous emploierons ici, comme dans toute étude, indifféremment les deux termes de remembrement et de réunion territoriale.

Deux propositions de loi sont simultanément déposées en fin 1916, l'une au Sénat par M. Chauveau, l'autre à la Chambre par M. Ribeyre. En 1917, on verra surgir d'autres propositions, émanant respectivement de M. Louis Marin, de M. Bouilloux-Lafont et de M. Reboul.

D'autre part, la Chambre ayant décidé, en janvier 1917, qu'une loi spéciale réglerait les conditions du lotissement dans les régions dévastées, le Gouvernement dépose un projet de loi traitant, sous deux titres distincts, du Remembrement à l'intérieur et du Remembrement en pays dévastés. En ce qui concerne cette dernière mesure, des textes sont proposés, l'un par MM. Margaine, Marin et Renault, un autre par M. Briquet, un troisième par M. Jules Siegfried.

Le 12 juillet 1917, à la Chambre, M. Henri Fougère dépose un rapport au nom de la Commission d'Agriculture chargée d'exami-

de commentaires ; d'autres, par contre, demandent un examen approfondi si l'on veut en pénétrer le sens, et même en dégager des indices intéressants de l'évolution générale de notre Droit.

Il ne semblerait pas, de prime abord, que l'on puisse rencontrer de bien grandes difficultés. S'il est vrai qu'une loi est un moyen technique de satisfaire un besoin social, le texte qui nous occupe doit être d'une technique simple, car peu de lois ont eu à satisfaire un besoin aussi accusé.

2. — Tout le monde s'accorde, en effet, pour dénoncer les fâcheux effets de l'état parcellaire. C'est à dessein que nous disons « Etat parcellaire », et non « Morcellement », car nous devons garder toujours présente à l'esprit la distinction qui sépare ces deux termes. Le Morcellement se définit comme l'état foncier dans lequel le sol est réparti en un grand nombre de propriétaires ; c'est la situation que l'on rencontre généralement en France, à l'opposé de ce qui se passe en Angleterre. Le Morcellement se pré-

ner le projet et les diverses propositions. Dans ce rapport M. Fougère conclut à l'adoption du projet du Gouvernement. Mais, dans un rapport supplémentaire du 20 novembre 1917, faisant état de ce que le Sénat a déjà voté le texte Chauveau, M. Fougère propose à la Chambre de voter :

- a) la proposition Chauveau, en ce qui concerne l'intérieur.
- b) le titre II du projet du gouvernement, pour les régions dévastées.

Le Parlement suivra ces indications. On aboutira ainsi à la loi fondamentale du 27 novembre 1918 (loi Chauveau), et à la loi du 4 avril 1919 (ancien projet du Gouvernement) pour les régions dévastées.

sente ainsi comme un indice d'état social satisfaisant, puisque la fortune, du moins la fortune foncière, n'est pas concentrée aux mains d'une classe peu nombreuse.

Tout autre est le sens de l'état parcellaire. Il ne s'agit plus là de la division de la terre en un grand nombre de propriétés ; il s'agit, cette fois, de l'éparpillement de chaque propriété en un très grand nombre de terres. Etat parcellaire n'est pas synonyme de propriété morcelée. Telle région de la France, la Sarthe par exemple, s'enrichit d'un très grand nombre d'exploitations bien constituées, quoique de faible étendue ; le petit propriétaire y est maître du sol, et l'on ne peut que s'en féliciter ; mais son domaine est bien membré, et cette configuration est doublement heureuse (1).

Les inconvénients de l'état parcellaire ont été mis en lumière par d'excellents auteurs. Difficulté de surveillance, temps perdu sur les routes quand il s'agit de faire des charrois ; temps perdu dans chaque parcelle, lorsque la charrue est au bout de la raie, et qu'il faut constamment la retourner.

Les semailles sont difficiles. Chacun, dans l'enchevêtrement des parcelles, craint de semer dans le champ du voisin. Nul n'est tout à fait maître chez soi. Les parcelles voisines dans une même zone, doivent toutes porter la même culture. Leurs exploitants sont astreints à suivre la même rotation, et

(1) CAZIOT. — *La Valeur de la Terre en France*, p. 23.

voilà restreinte leur liberté d'exploiter à leur guise. Chacun doit laisser passer le voisin sur son champ, et voilà les propriétés grevées d'autant de servitudes.

Les améliorations se trouvent condamnées. Impossibles les drainages, les irrigations, qui ne peuvent être entrepris sur une assiette trop limitée. Impossible l'usage des engrais en poudre, qui profiteraient autant au champ d'à côté. Impossible enfin l'emploi de machines, qui ne pourraient faire d'utile travail entre les clôtures trop rapprochées.

Les clôtures elles-mêmes ne font que compliquer la culture des parcelles. La place qu'elles occupent est hors de proportion avec la surface qu'elles entourent, et c'est une perte de terrain énorme. Si, par contre, elles font défaut, on ne reconnaît plus les limites des propriétés, qui empiètent les unes sur les autres, et c'est une éclosion de procès. Là enfin où l'on voudrait en élever, pour transformer les champs en herbages, on se trouve arrêté par les frais considérables qu'entraînerait la plantation de haies ou de piquets sur des lignes trop rapprochées ; voilà, du fait même, entravée une réforme agricole dont notre époque a marqué cependant le progrès : le couché en herbes.

Ainsi, gaspillage de terres et gaspillage de temps, entrave à la liberté et entraves au progrès, prime à la négligence et faveur aux disputes, tels sont les effets néfastes auxquels le Remembrement cherche à porter remède. Tout compte fait, l'état parcellaire a fait perdre à chacun des hectares qui y étaient sou-

mis, 30 ou 40 francs de valeur locative — chiffre de 1884 (1).

3. — Ces nombreux désavantages expliquent comment, depuis longtemps déjà, la loi s'est préoccupée de remembrer les domaines. Elle s'est d'abord contentée d'encourager l'opération ; ainsi, le texte de 1884, qui réduisait dans des proportions considérables les droits de mutation portant sur les échanges d'immeubles (2). Ce n'était là, malgré tout, qu'une mesure timide, et qui devait avoir peu d'effet. « A mesure que les propriétaires limitrophes voyaient la propriété voisine s'arrondir, ils augmentaient leurs prétentions, et majoraient la valeur des terres à échanger, du double ou du triple » (3). Si, à ce premier obstacle élevé par l'esprit de spéculation de certains propriétaires, on ajoute les entraves inhérentes au transfert des hypothèques — avec l'assentiment préalable du prêteur et toutes les formalités

(1) Sénat, Documents Parlementaires, 1917, p. 387.

(2) Loi du 3 novembre 1884. Art. 1^{er}. A partir de la promulgation de la présente loi, il ne sera perçu, sur les échanges d'immeubles ruraux, que 20 centimes par 100 francs, pour tout droit proportionnel d'enregistrement et de transcription, lorsque les immeubles échangés seront situés dans la même commune ou dans des communes limitrophes. En dehors de ces limites, le tarif ainsi fixé ne sera applicable que si l'un des immeubles échangés est contigu aux propriétés de celui qui le recevra, et dans le cas seulement où ces immeubles auront été acquis par les contractants, par acte enregistré depuis plus de 2 ans, ou recueillis à titre héréditaire.

• Art. 3. Le droit réglé par l'art. 52 de la loi du 28 avril 1816 sera payé sur le montant de la soulte ou de la plus-value.

(3) HENRI FOGÈRE. — Rapport à la Chambre des Députés, 12 juillet 1917.

qui l'accompagnent — on se rend compte de l'insuffisance de ces premières faveurs.

Fallait-il donc en venir aux mesures de contrainte? Certains publicistes, soucieux à juste titre de voir réformer un état aussi fâcheux pour la culture, auraient pu souhaiter une action décidée de l'Etat, rendant obligatoire le remembrement dans telle ou telle zone. Notre esprit français, malgré tout, n'aurait pu s'accommoder d'une telle politique. Force était donc d'en venir à une solution mixte : le remembrement rendu obligatoire dans un terroir, lorsqu'une certaine majorité de propriétaires l'y décidait.

4. — On évitait ainsi les deux écueils où la loi pouvait sombrer. Grâce à cette procédure, le texte ne resterait pas un simple vœu platonique ; et il ne serait pas non plus vicié d'un esprit de contrainte abusif. La méthode consacrée par la loi, qui n'est, ni tout à fait libérale, ni tout à fait coercitive, convient à merveille à l'objet qu'elle poursuit : *satisfaire un intérêt trop général pour qu'on puisse s'en remettre uniquement à la libre initiative ; mais un intérêt qui est suffisamment reconnu de tous, pour qu'on soit dispensé de faire intervenir l'autorité publique.*

Les arguments que nous venons de rappeler contre le maintien de l'état parcellaire démontrent, en effet, avec assez de clarté, que l'utilité du Remembrement n'échappe à personne, et qu'il s'agit là vraiment d'une mesure d'intérêt général. On a sou-

vent abusé de ce terme « intérêt général » ; on a voulu le mettre en cause en bien des cas où il n'avait que faire. Mais, en ce qui concerne le Remembrement, nulle personne, si sévère fût-elle, ne pourrait contester le caractère d'intérêt collectif que présente la mesure. Aucun rapprochement à faire avec certaines réformes agraires de l'étranger, où l'on morcelle de grands domaines pour créer de petites propriétés. Dans ces législations, ce que l'on appelle intérêt général, c'est en réalité l'intérêt d'une classe. Or, on aurait beau dire que cette classe est celle du plus grand nombre et du plus grand mérite, il n'en reste pas moins que l'on ne saurait identifier, à son intérêt propre, l'intérêt collectif.

Il est d'autres mesures où ce que l'on qualifie d'intérêt général n'est plus, il est vrai, l'intérêt d'une classe, mais se présente comme une sorte de synthèse, comme une résultante d'intérêts partiels souvent contradictoires. C'est là le cas des lois de taxation ou de protection des produits agricoles. De telles lois, jouant en sens inverse, favorisent tantôt le consommateur au détriment des campagnes, tantôt le cultivateur au désavantage des villes. De telles lois s'efforcent de tenir un équilibre difficile entre ces divers intérêts, les plus respectables dans l'ordre matériel. Elles cherchent donc, en conséquence, à définir un intérêt supérieur, où viennent en harmonie les deux sources qui font la richesse d'une nation, sa population et son sol.

Dans le bien collectif que poursuit le Remembre-

ment, on ne peut accuser, ni confusion, ni compromis. L'habitant des villes y trouve son avantage, tout autant que le paysan ; le grand propriétaire n'en souffre pas plus que l'exploitant moyen. Il s'agit, par cette mesure, de mettre fin à des gaspillages évidents, de supprimer des entraves reconnues de tous, de réduire les frais de culture, et, par là-même, le prix de la vie. Il semble donc, en conclusion, qu'aucune difficulté ne puisse gêner l'application d'une mesure aussi utile.

5. — Mais un texte de loi n'est pas une solution *toute faite* par laquelle on puisse satisfaire automatiquement un besoin social. Moyen technique, une mesure législative ne doit pas seulement s'ajuster, comme un couvercle, au cadre social pour lequel on l'a façonnée. Il faut encore, pour jouer, qu'elle puisse, en quelque sorte, s'engrener avec les autres lois, se plier aux modes généraux d'activité, s'assimiler aux mœurs. Tant que l'on ne fait que comparer les mesures prises par la loi à l'objet précis qu'elle poursuit, on doit reconnaître que ces mesures sont parfaitement en rapport avec leur fin ; qu'elles répondent parfaitement à la nécessité de refondre le terrier, en diminuant le nombre des parcelles. Mais lorsque, par contre, on replace cette loi de Remembrement au milieu des conditions où elle

est condamnée à jouer, on en vient à douter si elle peut convenablement s'y assimiler.

6. — Le Remembrement s'effectue par un échange de parcelles. Or, l'attachement du paysan à sa parcelle est un fait moral qu'il faut bien prendre garde de ne point négliger. Le paysan a l'instinct, le génie de sa terre ; il y a mis son travail, il lui prête une valeur particulière, et cela quand bien même des raisons de famille ne viendraient pas fortifier le lien qui l'unit à elle.

7. — C'est là d'ailleurs un trait qu'ont rappelé tous les publicistes ; tous ont reconnu comme un obstacle au Remembrement, cet amour de sa terre qui caractérise le paysan français. Peut-être maintenant faudrait-il examiner ce caractère d'un peu plus près, et nous représenter quel est, en face du Remembrement, non plus l'état d'esprit un peu théorique du paysan en général, mais la situation de l'agriculteur dans les divers pays français. Nous n'avons, pour ce faire, qu'à tracer à grands traits la carte de nos Paysages de culture, sous laquelle, d'ailleurs, nous verrons souvent transparaître les couleurs de la carte géologique (1).

(1) Sans se rallier à un Déterminisme absolu que n'admet plus la Science moderne, on ne peut manquer de reconnaître la relation qui existe, par exemple, entre Bocages et Sols granitiques ; de même, les Champagnes répondent le plus souvent aux formations calcaires, les Herbages aux argiles du Lias. Voir, sur toutes ces questions, les études d'Eugène Risler, et, plus près de nous, les travaux de MM. Henri Hitier, Jean Brunhes et Pierre Deffontaines.

Nous avons en France des Pays de Bocage, pays où foisonnent les arbres et où les maisons s'éparpillent. (1). L'eau, qui ruisselle de tous côtés, permet à l'exploitant de construire partout où il veut. Le chemin, qui souvent est d'accès difficile, l'oblige à construire à proximité de ses terres. Comme, d'autre part, ces terres froides — comme les appelle M. Caziot — n'avaient autrefois que peu de valeur, il était facile de les acquérir en lots d'un seul tenant. Depuis lors, l'emploi des engrais complémentaires leur a conféré une immense plus-value, que vient encore accroître l'excellente architecture de l'exploitation. La maison se trouve au centre du domaine, et le domaine bien uni, bien groupé, constitue une parfaite unité de culture. Il n'est pas besoin de remembrer, la besogne est déjà faite.

Tout différentes d'aspect, voici les plaines calcaires, sans arbres, sans clôtures, sans maisons isolées, les gros villages faisant comme une mêlée des habitations autour des points d'eau. Ces Pays de Champagne (2), ces Terres Chaudes, représentent, comme leur nom l'indique, les vieilles campagnes françaises, jeunes de sol, mais de vieille civilisation, et sou-

(1) On trouvera, au Tome 1^{er} de l'*Histoire de la Nation Française* (GABRIEL HANOTAUX), une description pittoresque du Bocage limousin, sous la signature de MM. Brunhes et Deffontaines. Pour les considérations qui suivent, nous nous sommes surtout inspiré des études de M. CAZIOT, dans son ouvrage sur la *Valeur de la Terre en France*.

(2) Telles sont, par exemple, la Champagne Pouilleuse, la Campagne de Caen, la Champagne mancelle. Cette dernière, ou Maine blanc, s'oppose, par un vigoureux contraste, au Bocage Manceau, ou Maine noir.

vent même de vie mourante. Jadis, la culture y était facile, et les labours légers. Mais la terre n'augmente pas son rendement lorsqu'on lui demande davantage. Tout progrès y est difficile, en raison de l'état parcellaire qui est celui de ces régions. M. Louis Marin notait avec justesse que « d'une façon générale, le Parcellement est proportionnel à l'agglomération plus ou moins intense des habitations rurales », car, en cas de peuplement groupé, « chacun veut avoir des parcelles bien placées et parmi les moins éloignées. » (1) Les campagnes françaises illustrent vivement cette remarque. La terre s'émiette à chaque partage ; et l'émiettement devient tel que tous les exploitants, dans une même zone, doivent adopter la même rotation des cultures, sans pouvoir s'affranchir de cette routine. Parcellement des terres ; peuplement groupé en gros bourgs ; maintien de l'assolement triennal à base de jachère ; tels sont les traits dominants et à peu près indissolubles de la physionomie de nos vieilles campagnes françaises.

Le Remembrement y est-il possible ? Il semble difficile de remédier d'une façon durable à un effet dont on laisse subsister la cause. Or, la cause de l'état parcellaire en ces régions, c'est, nous l'avons vu, le peuplement aggloméré. Pour remembrer efficacement, il faudrait disperser les villages et reconstruire les habitations au centre des nouveaux domai-

(1) LOUIS MARIN. — Exposé des Motifs de la Proposition de la loi Louis Marin, 7 mars 1917.

nes. Une telle solution est évidemment chimérique. L'agglomération des villages est elle-même un fait naturel ; c'est l'effet d'une cause contre laquelle on ne peut guère agir, à savoir la rareté des points d'eau (1). Puis, le problème de la construction des maisons rurales n'est pas aussi simple en France qu'en Souabe ou en Suède, où, grâce à l'usage des bâtiments en bois, « plus de 80.000 paysans ont quitté leur village, à la suite des opérations de Remembrement, pour aller habiter sur le lot de terre, concentré et arrondi. » (2).

Les Champagnes semblent donc condamnées sans remède à l'état parcellaire. Il faudra, à chaque succession, émietter les héritages, pour que chaque enfant ait une parcelle à toutes les distances du village. Il en sera ainsi du moins tant que l'exode rural n'aura pas réduit le nombre des enfants concourant au partage de la terre. Mais cet exode est pire que le mal ; il précipite la ruine de ces régions, de celles du moins dont la situation est la plus compro-

(1) Plusieurs économistes attribuent cependant d'autres causes à la concentration du peuplement sous forme de gros villages. C'est ainsi que Roscher voit, à ce mode de peuplement, une raison, non point géologique, mais historique ; il considère que la réunion en villages n'est qu'une sorte de survivance des temps d'insécurité. M. Caziot accorde à chacun de ces facteurs une part d'influence : « Dans les plaines oolithiques ou crayeuses, les villes et villages se multiplièrent : villes de bourgeois et de commerçants, villages de ruraux obligés de se grouper pour leur défense en ces pays découverts, et aussi pour des raisons d'approvisionnement en eau, rare sur ces plateaux secs. » (*La Valeur de la Terre en France*, p. 13).

(2) LOUIS MARIN. Exposé des Motifs. 7 mars 1917.

mise (1). Ainsi, l'évolution se poursuit, d'autant plus marquée que ces régions étaient jadis plus prospères. « Pour les mauvais pays calcaires, déclarait M. Caziot en 1914, le mouvement de baisse doit naturellement se continuer jusqu'à ce qu'il ait son plein effet, qui est la restitution complète à la forêt, des terrains trop arides et trop pierreux pour être maintenus dans le domaine agricole » (2). A ce moment, l'on verra se reconstituer de grands domaines boisés. Mais ce ne sera pas un remembrement ; ce sera une disparition de la petite propriété au profit de la grande. On n'aura fait disparaître le parcellement des terres qu'en renonçant au morcellement des propriétés.

Nous avons insisté assez longuement sur le cas de ces Champagnes calcaires, de ces terres chaudes, dont l'exposition vis-à-vis du Progrès, est mauvaise. Certes, ce n'est qu'aux plus déshéritées de ces terres que peuvent s'appliquer les conclusions pessimistes que nous venons de citer : cette réserve, M. Caziot la fait expressément lui-même (3). Il n'en est pas

(1) Ou bien alors il faut envisager les remèdes d'ordre moral particulièrement énergiques, dont nous parlerons dans notre Conclusion.

(2) *La Valeur de la Terre en France*, p. 18.

(3) Il est d'ailleurs des améliorations parfaitement efficaces à tenter en Pays de Champagne. M. Henri Hittier les a très judicieusement indiquées dans son ouvrage sur les « *Assolements et Systèmes de culture* » ; il préconise notamment l'extension des prairies artificielles. Si nous relient ces considérations de technique agricole aux considérations économiques générales, nous pourrions trouver les éléments d'illustration de la loi du Rendement décroissant telle qu'elle a été théoriquement exposée par Alfred Marshall par exemple. On sait que

moins vrai que cette crise de l'agriculture affecte, dans une certaine mesure, l'ensemble de nos vieilles campagnes françaises, de tous ces pays anciennement cultivés, où la routine a maintenu notre vieil assolement triennal, et où domine, plus que partout ailleurs, la culture paysanne.

Un fait assez récent qui est venu modifier profondément la physionomie des Campagnes françaises, c'est le « couché en herbes », le recul progressif des blés devant l'herbage. Bien des régions, du Cotentin à l'Auxois, ont suivi les recommandations qu'Eugène Risler adressait naguère aux paysans lorrains : Laisser pousser l'herbe librement sur ces terrains où l'on cherche vainement à s'en défaire. Or, la création des herbages, des prés d'embouche entourés de clôtures, suppose nécessairement la réunion d'étendues assez vastes pour être encloses. Le Remembrement semble devoir jouer un rôle efficace dans la constitution des Pays d'Herbage.

Voici maintenant les Pays de Côte, les plus riches peut-être de notre France, si riche elle-même, suivant l'admirable expression de M. Jean Brunhes, en « petits versants et côtes d'or. » Mais ici, nous n'envisageons que les Côtes les plus célèbres, celles où s'accrochent nos vignobles les plus réputés. Les clos, d'ordinaire, y sont très exigus, et la propriété est

les « doses » successives de capital et de travail incorporées produisent un rendement, tantôt croissant, tantôt décroissant, par rapport aux précédentes. A l'introduction, dans les Champagnes, d'une sole de légumineuses, correspondrait probablement une ordonnée de rendement croissant.

toute en parcelles. Mais il est impossible d'y remédier. Nul vigneron des Côtes ne consentirait à échanger son clos contre le clos du voisin ; la terre n'est pas la même, et le moindre dégradé dans la couleur du sol peut influencer sur le crû. L'exposition non plus, n'est jamais la même ; et telle vigne est rôtie par le soleil comme ne l'est pas celle d'à côté. Les qualités personnelles de chaque clos sont trop précieuses pour que l'on puisse songer à un Remembrement ; et la mesure d'ailleurs n'est pas souhaitable ; le soin de la vigne est ici trop minutieux pour qu'il y ait intérêt à cultiver de plus grandes parcelles.

Très différente sera la situation des vignobles à grand rendement, qui colorent d'une teinte uniforme un autre de nos Paysages français, la Plaine du Midi. Ici les qualités de chaque terre importent moins ; et là où l'état parcellaire est excessif — il a tendance à l'être, car la Plaine viticole du Midi, avec ses gros villages concentrés, est un peu la traduction en langue d'oc de nos campagnes françaises du Nord, — il peut être utile, et il est possible, de remembrer.

Champagnes et Bocages, Pays d'herbe et Pays de vigne, voilà des types bien différents de nos paysages de culture. Mais telle est la variété de nos paysages français qu'il nous faudrait en parcourir bien d'autres. Il nous faut signaler les Pays de montagne, où la vie de l'exploitant s'échelonne aux diverses altitudes. La vigne en bas, sur les premières côtes ; la châtaigneraie et le champ, puis le pâturage, et, tout en haut, le bois ; autant de parcelles successives

qui s'étagent dans la propriété du montagnard. Est-il besoin de dire que le Remembrement n'y a nullement sa raison d'être, chaque parcelle constituant une pièce nécessaire de l'exploitation composite? Dans ces régions de montagne, la réforme ne jouera pas.

Elle ne jouera pas non plus, pour des raisons tout autres, dans des régions bien différentes de physionomie, les régions des fermes industrielles, à culture de betterave. Le nom même que l'on donne à ces pays, « pays de fermes », indique en termes suffisamment expressifs, que l'unité d'exploitation n'y est pas la propriété, mais la ferme. C'est le fermier, autrement dit l'entrepreneur capitaliste, qui dirige la culture. Une conséquence toute naturelle s'en dégage en ce qui nous concerne. Ce n'est pas à remembrer les terres que s'emploieront les cultivateurs, l'assiette de la propriété ne leur important guère ; ils s'attacheront bien plutôt à regrouper les cultures. D'où la pratique des Marchés de terre, signalée surtout dans le Multien et dans la Goële, les fermiers échangeant entre eux des parcelles qu'ils ont louées, sans que ces parcelles changent pour cela de propriétaires.

Nous aurons achevé cette revue rapide lorsque nous aurons signalé un dernier type de Pays français, type commun aux diverses régions où « l'agriculteur vit en même temps d'une vie artisanale ». La vie de ces régions a été spécialement étudiée par l'un des jeunes maîtres de la Géographie moderne,

M. Pierre Deffontaines, dont les suggestions précieuses nous ont aidé à maintes reprises dans cette esquisse de nos Paysages de culture. L'agriculteur vivra d'une vie artisanale lorsqu'il sera, en même temps qu'exploitant, pêcheur comme en Bretagne, tisseur comme dans le Nord, bûcheron comme dans les zones qui avoisinent les forêts. L'exploitation agricole sera souvent même pour lui l'accessoire. C'est dire par là, d'abord que cette exploitation ne portera que sur d'étroites parcelles, et que, d'autre part, l'artisan-paysan aura peu de souci de les mieux membrer.

Là encore, par conséquent, notre enquête aboutit à un résultat négatif ; et c'est bien à un tel résultat qu'elle aboutit, comme on a pu le voir, dans l'ensemble des Pays. Inutile dans les Bocages, infructueuse dans les Champagnes, évitée sur les Côtes, contre-indiquée dans les régions de montagne, inusitée dans les régions de fermes industrielles, l'opération de Remembrement ne sera guère applicable et efficace que lorsqu'il s'agira de coucher en herbages les terroirs du Nord, ou bien de mieux grouper la propriété viticole du Midi (1).

8. — Quand bien même d'ailleurs le Remembrement donnerait des résultats immédiats, on peut se

(1) Il ne faudrait pas voir ici l'expression d'un sentiment pessimiste. Les adjectifs même que nous employons : « inutile, évitée, contre-indiquée... » montrent que le remembrement échoue... là où il n'a que faire. Exception faite, toutefois, des vieilles Champagnes ou Campagnes françaises, où il serait vraiment très utile ; et où il faudra compléter la loi de 1918, par d'autres réformes, familiale, et successorale, ainsi que nous l'indiquerons plus loin.

demander si ces résultats seraient très durables. Il est bien à craindre, au contraire, qu'ils ne soient constamment remis en question. Voici un terroir remembré ; à la première succession qui va s'ouvrir, le partage va s'effectuer, et ce partage, en vertu des articles 826 et 832 du Code Civil, sera tel que « chacun des cohéritiers pourra demander sa part en nature des meubles et immeubles de la succession » et que l'on s'efforcera à faire entrer dans chaque lot « la même quantité de meubles, d'immeubles, de droits ou de créances de même nature et valeur ».

Lors donc que les habitants d'une même commune ont tissé, en remembrant, un nouvel état du terroir, ce tissage rappelle fort la tapisserie de Pénélope, qui se défaisait à mesure qu'on y œuvrait. Il faudrait, pour éviter cet inconvénient dirimant, interdire tout nouveau partage des terres regroupées, ainsi qu'il avait été prescrit dans la célèbre « Réunion » du territoire de Roville, par lettres patentes du 7 mai 1771 :

« C'est dans la vue de rendre inaltérable une opération aussi avantageuse que les délibérants se sont assujettis, par le dit procès-verbal, pour eux, leurs hoirs et ayants-cause à perpétuité :

« 1° A ne jamais changer, sous quelque prétexte que ce fût, le sens de la culture indiqué par la dite carte.

« 2° A donner pareillement à perpétuité, à chaque champ, c'est-à-dire à chaque terrain compris entre 2 sillons, la largeur de 3 toises, mesure de Lorraine.

« 3° A ne jamais diviser aucun champ... à titre de vente, donation, testament, partage ou autre acte quelconque ».

Une telle sujétion, on ne saurait songer à l'imposer à l'heure actuelle. Elle figure cependant dans la législation allemande de 1890, qui s'appliquait à la Terre d'Empire d'Alsace-Lorraine, et que l'on a maintenue dans nos provinces recouvrées. M. Louis Marin, dans sa proposition de 1917, avait également demandé que « après qu'un immeuble rural aurait été remembré, il ne pourrait plus être divisé ni partagé qu'à la condition que chaque lot ait sur la voie publique une issue suffisante pour assurer son exploitation ». Le législateur ne l'a pas suivi dans cette voie, et le texte de 1918 est absolument muet sur les moyens d'obvier à un nouvel émiettement des terres.

C'est là, on le saisit sans peine, un important obstacle à l'efficacité de la loi. Peut-être alors, pour assurer le jeu de celle-ci, faudrait-il entreprendre une réforme discrète de notre législation successorale, en s'inspirant, par exemple, d'une proposition formulée en 1871 par M. Pierre de la Gorce : (1) « Donner

(1) PIERRE DE LA GORCE. — *Revue critique de la Législation et de la jurisprudence*, 1871-72, p. 652. La discussion des projets de réforme de notre législation successorale ne rentre pas dans notre étude. Il nous paraît néanmoins intéressant de signaler que, depuis le dernier quart du 19^e siècle, le législateur a cherché, à l'état parcelaire, des remèdes tout différents de ceux qu'il envisageait dans la période précédente. Au temps de l'Assemblée Nationale comme sous le Second Empire, le législateur ne songe guère au Remembrement; il s'efforce plutôt de s'opposer aux nouveaux partages, par des modi-

à l'ascendant la faculté de distribuer son patrimoine suivant les goûts et les aptitudes de chacun de ses héritiers, l'autoriser à faire entrer dans chaque part les biens qu'il convient d'y mettre » ; décider, en d'autres termes, « *que le partage d'ascendants ne pourrait plus être attaqué pour inobservation des articles 826 et 832* ».

Une telle refonte complèterait très efficacement l'œuvre de Remembrement et contribuerait à transformer heureusement la physionomie des vieilles Campagnes françaises. Mais, en attendant que cette refonte soit entreprise, la loi de 1918 risque de ne pas jouer.

Certes cette loi répondait à merveille à un besoin donné ; c'était une mesure de droit parfaitement en rapport avec les nécessités sociales qui l'avaient fait naître. Si elle risque de ne pas jouer, c'est qu'elle se heurte aux conditions générales, c'est qu'elle ne s'assimile pas complètement au milieu ; c'est qu'elle n'est bien conforme, ni à l'état des esprits, ni à l'état des pays, ni à l'état des lois. Ainsi donc, le texte de

fications au régime successoral. En 1856, le Sénat émet le vœu que « les morceaux de terre inférieurs à 1/8 d'hectare soient par la loi déclarés impartageables, et soustraits en conséquence à l'action des art. 826 et 832 ». En 1871, M. Baragnon demande d'écarter d'une façon complète l'obligation de partager « chaque bien *in specie* », telle qu'elle résulte des art. 826 et 832 du Code Civil. Dans l'article précité, M. de la Gorce présente contre ces projets des arguments qui conservent de leur valeur au moment où nous écrivons ; c'est pour éviter une réforme aventureuse de tout notre régime successoral qu'il propose, avec beaucoup d'opportunité, la simple mesure indiquée ci-dessus, qui maintient de la façon la plus stricte l'égalité des lots et l'intégrité de la réserve.

1918 a subi la réaction des conditions morales, culturelles et juridiques. Nous nous sommes assez longuement attardé sur cette réaction, pour dessiner le mieux qu'il était possible l'ombre portée par ces facteurs sur l'institution nouvelle. Nous avons rencontré là un premier groupe d'incidences.

9. — On a dit du législateur, du financier comme du politique, que son art consistait à prévoir les incidences. Intégrer par la pensée la mesure nouvelle dans l'ensemble des conditions existantes, et voir les réactions qui en résultent. Imaginer par ailleurs les répercussions que la mesure va produire en des ordres d'idées en apparence bien lointaines ; et c'est à ce travail que nous allons consacrer la fin de cette introduction. La loi de Remembrement, que les incidences du dehors vont peut-être empêcher de jouer, elle va à son tour projeter des incidences. Elle pose ainsi des problèmes que nous allons passer rapidement en revue.

10. — Quand bien même le texte ne jouerait pas, il n'en existe pas moins en tant que texte. Il présente une solution sur laquelle les parlementaires se sont trouvés d'accord. Il prend place dans la série des lois qui constituent notre Droit foncier français. De lui, comme de toutes ces autres lois, s'extraît la conception que nous pouvons nous faire de la Propriété. Or, ce texte, nous aurons l'occasion d'y revenir lon-

guement par la suite, modifiée d'une manière assez accentuée la conception traditionnelle que nous pouvions nous faire de la propriété en Droit français. Ce n'est peut-être qu'une touche légère, semblable en cela à beaucoup d'autres mesures législatives modernes. Mais, réunies et faisant nombre, à la façon de ce qu'une école de peinture appelle le pointillisme, toutes ces touches finissent par altérer sensiblement l'aspect de notre Droit. Nous n'en sommes plus à la conception du *Dominium* absolu héritée du Droit romain. Le texte de 1918, du fait seul de son existence, a contribué à ce changement.

11. — Mais l'existence du texte produit un autre effet. A supposer qu'il ne joue pas, il risque de jouer, il pèse comme une menace. Et cette menace pourra très bien précipiter la solution d'un problème bien lointain en apparence du problème des réunions territoriales, le problème des rapports entre propriétaire et fermier sortant. Voici comment se produit cette incidence. Le texte de 1918, s'il a réglementé d'une manière assez précise les conditions d'équivalence à observer dans la valeur des terres à échanger, s'est montré, par contre, fort peu explicite au regard du fermier. Nous étudierons cette question dans un chapitre spécial (1). Mais, dès à présent, nous pouvons dire que, dans une opération de Remembrement, il y a lieu de tenir compte, non seulement de

(1) Voir chapitre IV, Paragraphe II.

la valeur des parcelles à échanger, mais encore de la valeur des avances qui ont été faites à chacune d'elles. Cette question des avances prend une importance particulière en pays de fermage ; le propriétaire ne se préoccupe, théoriquement du moins, que de la valeur foncière des parcelles ; la question des avances regarde le fermier. Quelle sera donc la situation de ce fermier lorsque, par voie d'échange, il verra son droit transporté sur une parcelle, de même valeur vénale il est vrai, mais en mauvais état de culture ? Il laisse une terre bien chaulée, bien fumée, débarrassée des mauvaises herbes, et on lui donne en échange une parcelle sans engrais, envahie de chiendent ou de chardons. Il pourra certes, à ce moment, s'adresser à la Commission arbitrale et obtenir une indemnité. Mais ce sera pour lui un risque à courir, contre lequel il serait désireux de se prémunir. Il va donc chercher à s'entendre avec son propriétaire.

Or, déjà nous connaissons les essais très intéressants de conventions relatives aux remboursements d'avances en fin de bail. L'un des graves reproches que l'on adresse au contrat de fermage est que ce mode de tenure épuise périodiquement la terre, le fermier employant les dernières années de son bail à « dégraisser » le sol, à lui retirer, par une culture intensive, les avances qu'il y a mises. C'est pour le détourner de ce calcul que le propriétaire, tantôt promettait au fermier sortant une indemnité représentative des avances qu'il laisserait jusqu'à la fin, tan-

tôt permettait à ce fermier sortant de céder son « droit au bail » à son successeur. Ainsi, la perspective de laisser les lieux loués n'inciterait plus le fermier à épuiser la terre, qui demeurerait continuellement en bon état de culture.

Voici maintenant que la loi de 1918 menace le fermier d'avoir à laisser telle parcelle à tout moment de son bail. Une telle précarité pourrait avoir des conséquences désastreuses, le fermier n'osant plus incorporer au sol des avances dont il pourrait ne pas recueillir le fruit. Il est possible par contre, que cette menace produise une conséquence heureuse. L'exploitation d'une parcelle pouvant cesser à tout instant, et non plus seulement en fin de bail, propriétaire et fermier sentiront mieux l'impérieuse nécessité de s'entendre et de régler à l'avance, dans leur contrat, soit le principe d'une indemnité des plus-values, soit le droit de céder le bail.

12. — Ainsi, avant même qu'elle ait à jouer en fait, la loi de 1918 produit déjà une double Incidence. Incidence juridique : elle accentue les transformations que subissait notre droit de propriété. Incidence économique : elle développe, ou risque de développer, la pratique des conventions assurant le remboursement des fermiers améliorateurs. Disons maintenant que, tout en jouant, cette loi va produire une nouvelle Incidence, qui sera, celle-là, d'ordre fiscal.

En même temps qu'elle organisait le système du

remembrement collectif, imposé par la majorité, la loi de 1918 accordait de nouvelles faveurs aux remembrements volontaires, effectués par voie d'échanges libres, conformément à la loi du 3 novembre 1884. Ces faveurs, énumérées à l'article 8, étaient principalement des faveurs fiscales ; elles n'ont pas tardé à faire naître une spéculation, dont M. Abel Beckerich, en un récent article (1), a fort bien montré le mécanisme. D'après la loi de 1884, « l'impôt d'échange était réduit à 0,25 % et la transcription à la Conservation des Hypothèques était exempte d'impôts. Quant aux soultes, elles étaient assujetties au tarif des ventes à 10 %. La loi du 27 novembre 1918 a entendu supprimer tous les droits et impôts, mais des abus se sont produits. Sous couvert d'échanges avec soulte, on a en effet déguisé de véritables ventes. Il suffisait tout simplement que X..., désirant acheter à Y... un immeuble d'une valeur de 100.000 francs par exemple, pût lui céder en échange une parcelle de terre de 1.000, pour que l'acte, rédigé sous les apparences d'un échange avec soulte de 99.000 francs, échappât à tout droit de mutation ». Cet exemple, évidemment schématique, mettait clairement en lumière cette Incidence fiscale. La loi, qui avait été votée pour le bien exclusif de l'agriculture, jouait pour frauder l'Etat ; en sorte que, suivant l'expression de M. Beckerich : « Le fisc perdait ses droits et l'agriculture aussi ».

(1). ABEL BECKERICH, dans l' « Acclimatation » du 12 mars 1925.

Une loi postérieure a mis fin à cette fâcheuse pratique. « C'est, en effet, pour enrayer cette fraude, continue le même auteur, que la loi du 30 juin 1923 dispose, dans son article 23, que les contrats d'échange d'immeubles ruraux seront désormais enregistrés gratuitement en ce qui concerne l'échange proprement dit, mais donneront lieu à la perception d'un droit de 10 % sur le montant de la soulte, considérée comme prix d'une mutation immobilière ».

13. — Nous sommes maintenant en mesure de reprendre en quelques formules concises les idées éparses dans cette longue Introduction.

Une loi est un moyen technique de satisfaire un besoin social. La loi de 1918, votée pour remédier à l'état parcellaire, est, nous le verrons, parfaitement adaptée au besoin de remembrer.

Mais l'ajustement d'un texte à son objet n'est pas la seule condition de son efficacité. Pour jouer utilement, une loi comme celle de 1918 doit pouvoir être assimilée à un état complexe, état des esprits, état des pays, état des lois antérieures. Nous avons vu qu'il se produit malheureusement certaines réactions, pour paralyser, dans une certaine mesure, le jeu des réunions territoriales. Ces réactions proviennent précisément des facteurs moraux, culturels et juridiques.

Ainsi entravée, la loi de Remembrement n'en répercute pas moins des incidences curieuses en des cercles parfois très larges, et bien éloignés de son propre champ d'application : incidences juridiques, économiques et fiscales.

Le texte de 1918 répond-il au but poursuivi ? Le milieu agit-il sur lui ? Agit-il à son tour sur le milieu ? Telles sont, s'il faut nous résumer encore, jusqu'à ne laisser que de simples lignes, les questions qui jusqu'ici, ont fait l'objet de nos recherches. Questions d'ailleurs que nous n'avons parfois que posées ; ou bien de leurs solutions nous n'avons donné qu'une première ébauche. Il semblerait donc maintenant, qu'après les avoir ramassées, nous n'ayions qu'à les déployer de nouveau, pour tirer d'elles toute la matière de notre étude.

14. — Nous l'avons déjà dit, nous faisons ici un Commentaire. Un Commentaire diffère profondément d'un Exposé des Motifs. L'Exposé des Motifs a pour point de départ les faits. Il est l'œuvre du législateur, qui, à la suite du publiciste, propose un texte, soit pour consacrer ces faits, soit pour les modifier. Nombreux ont été les exposés de l'état parcellaire ; beaucoup sont remarquables ; tous ont mis en lumière l'utilité du Remembrement pour remédier à cet état ; nul n'y a mieux réussi que l'exposé de M. le Docteur Chauveau, sénateur, dont le travail a abouti au vote de 1918.

Maintenant, nous sommes donc en présence d'un

texte. C'est ce texte qu'il nous faut commenter ; c'est lui qui nous sert de point de départ. Nous aurons à le confronter aux faits. D'abord, aux faits précis auxquels il cherche à remédier. Puis à l'ensemble des faits environnants et des conditions générales, soit que ces faits agissent sur le texte, soit que le texte agisse sur les faits. Nous retrouvons donc naturellement ici les trois questions essentielles que nous avons dégagées : *Adaptation du texte à son objet, influence du milieu sur la loi, incidences de la loi sur le milieu*. Nous laissons ainsi entrevoir quelles seraient les têtes de chapitre d'une table des matières tout à fait logique d'un Commentaire parfaitement ordonné. Ces trois questions successivement résolues nous permettraient de répondre à la question d'ensemble qui est l'objet même du Commentaire, à savoir : *Quelle est l'efficacité de la loi?* Nous nous serions ainsi acheminés naturellement vers notre Conclusion.

Ce n'est point cependant ce plan que nous allons suivre. De même que nous avons rejeté, dès les premières lignes de cette étude, la méthode qui consiste à commenter un à un les articles de la loi, nous n'avons pas cru devoir adopter la division tripartite dont nous venons pourtant de dire la logique. Suivre cet ordre condamnerait d'abord notre étude à n'être qu'une reproduction en plus grand, une reprise en plus détaillé, de ce que nous avons déjà exposé dans notre Introduction. Ensuite et surtout, ce plan très rationnel, qui consiste à grouper nos ma-

tériaux autour de quelques questions posées par un observateur du dehors, présente nécessairement un élément d'artifice. L'importance inégale de ces diverses questions, la crainte des redites, la nécessité d'enchaîner les développements dans leur ordre naturel de dépendance et de complication, nous ont conduit à adopter un plan différent.

CHAPITRE I

La Règle de Majorité

15. — « La loi du 27 novembre 1918, a dit M. Chauveau, n'est pas autre chose que la modification des lois sur les Associations syndicales de 1865 et 1888, qu'on adapte à la réalisation du remembrement » (1).

Cette déclaration, émanant de l'auteur principal de la loi, nous conduit tout naturellement à commencer notre étude par un rappel sommaire des textes qui régissent les Associations Syndicales. Il nous faut voir, en effet, comment cette législation, d'abord très restrictive, a été successivement amendée et élargie, jusqu'à pouvoir s'appliquer aux travaux de Remembrement. C'est là, d'ailleurs, un développement très curieux, où la loi qui nous occupe marque une importante étape.

Sans remonter au texte de 1807 sur le dessèchement des marais et à ceux qui l'ont suivi de près,

(1) Docteur CHAUVÉAU. — Discours au Sénat, 14 février 1919.

nous prendrons comme point de départ la loi fondamentale du 26 juin 1865 (1).

16. — Voici comment M. Aucoc cite, en les commentant, ceux des articles de cette loi qui nous intéressent actuellement.

L'article 1 donne la liste des travaux pour lesquels peut se constituer une Association syndicale.

1. L'exécution et l'entretien de travaux de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables.

2. Les travaux de curage, d'approfondissement, de redressement ou de régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables, et canaux de dessèchement et d'irrigation.

3. Les travaux de dessèchement des marais.

4. L'exécution et l'entretien des étiers ou canaux destinés à introduire les eaux de la mer dans les marais salants, et autres ouvrages nécessaires à l'exploitation de ces marais.

5. Les travaux d'assainissement des terres humides et insalubres, qui ne sont pas, à proprement parler, des marais à dessécher.

6. Les travaux d'irrigation des terres et de colmatage, c'est-à-dire d'exhaussement des bas-fonds par l'accumulation des limons charriés par les eaux.

(1) On trouvera le Commentaire de cette loi, et des propositions qui l'ont suivie, dans les « *Conférences Administratives*, » d'Aucoc, Tome II, p. 640 et suivantes.

7. Les travaux de drainage.

8. Les chemins d'exploitation, c'est-à-dire les chemins qui appartiennent aux particuliers, et qui servent à l'exploitation de leurs terres.

Et enfin toute amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif. Par ces derniers mots, dit une Circulaire du Ministre des Travaux Publics, en date du 12 août 1865, le législateur a voulu laisser la voie ouverte à l'exécution de tous les travaux utiles à l'agriculture, tels que fixations de dunes, constructions de ponts, ensemencements de landes, qui, par leur nature, peuvent exiger le concours d'un certain nombre de propriétaires.

Telle est la liste de l'article 1. Mais, dans cette liste, l'article 9 va introduire une distinction très nette. Les travaux énumérés dans les cinq premiers paragraphes pourront seuls, en effet, donner lieu à la constitution d'une Association autorisée ; pour ces travaux seulement, la majorité peut imposer sa loi.

L'énumération est donc limitative, des travaux qui peuvent être entrepris par une Association autorisée. Le Remembrement n'étant pas cité dans cette liste, ne peut donner lieu qu'à la constitution d'Associations libres et nulle majorité ne peut l'imposer à la minorité.

Ce n'est pas que les inconvénients de l'état parcellaire aient échappé au législateur de l'époque. Mais, ainsi que nous l'avons déjà dit, ce législateur cherchait un remède plutôt dans la révision des lois

successorales que dans la pratique des réunions territoriales. Un jour vint, cependant, où l'on comprit l'utilité de ces réunions, et un mouvement se dessina pour modifier, en leur faveur, la loi de 1865.

17. — On saisit, en effet, les inconvénients d'une législation aussi stricte que celle de 1865. Alors même que les travaux de remembrement semblent s'imposer dans une commune, il suffit d'un seul récalcitrant pour faire échouer le projet. Certes, il serait regrettable de passer outre et d'exproprier ce récalcitrant. Toutefois, il faut bien considérer que souvent cet individu sera un vulgaire maître-chanteur, qui fera des difficultés dans l'unique but de se faire concéder des avantages spéciaux. Puis, à côté de ce spéculateur qui entend monnayer son consentement, il y a, dit M. Louis Marin, le propriétaire absentéiste qui, « loin de favoriser le remembrement, s'y oppose de toutes ses forces. De sa ferme, il ne connaît que le revenu ; avec un fermage de 40 francs à l'hectare, 100 hectares rapportent 4.000 francs ; mais, avec la charge du Remembrement, soit de 10 francs l'hectare, il n'en rapporteront que 3.000 l'an prochain. Tout plutôt qu'un tel désastre ».

Si l'on cherche à briser cette coalition du spéculateur et de l'absentéiste, il n'est qu'un seul moyen : faire entrer le Remembrement dans la liste des travaux que peut entreprendre une Association autorisée ; permettre, en d'autres termes, à une certaine

majorité, de l'imposer à la minorité récalcitrante. Déjà, en ce qui concerne les travaux d'irrigation, un très grand nombre de Chambres d'agriculture demandaient, dès le lendemain du vote de 1865, qu'ils puissent être imposés par la majorité. « En 1873, dit M. Aucoc, M. de Ventavon et plusieurs membres de l'Assemblée Nationale avaient soumis à cette Assemblée une proposition de loi ayant pour objet de supprimer complètement la distinction entre les travaux qui ne peuvent donner lieu qu'à une Association libre, et ceux qui peuvent motiver la création d'Associations autorisées. Cette proposition avait été amendée par la Commission chargée de l'examiner, qui concluait à ce qu'on ajoutât à l'article 9 de la loi de 1865 la disposition suivante : « Les propriétaires intéressés aux travaux spécifiés aux numéros 6, 7 et 8 de l'article 1^{er} pourront être réunis par arrêté préfectoral en Associations syndicales autorisées, lorsque ces travaux auront été reconnus d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'Etat ».

18. — La proposition, renvoyée pour examen au Conseil d'Etat, permit à celui-ci, dans un avis du 6 mai 1876, de dégager les principes de la législation de 1865. La distinction faite par cette loi entre les deux catégories de travaux, repose sur le but même de ces travaux. *Il est, d'une part, des travaux de Défense, dont la nécessité est telle que la majorité peut en imposer l'exécution. Il est, d'autre part, des tra-*

vaux de simple amélioration, utiles certes, mais dont le caractère d'utilité n'est pas suffisant pour forcer une minorité à les accomplir, car on ne peut pas enrichir les gens malgré eux.

Sont considérés comme travaux de Défense : d'une part les travaux dont l'objet est de protéger la terre contre divers fléaux (inondations, etc...) ; d'autre part, les travaux qui servent à écarter les dangers d'insalubrité et d'épidémies, comme l'assainissement et le drainage. Défense des terres et défense des habitants, tel est le double but qui peut justifier le jeu d'une règle de majorité et qui peut permettre à une Association syndicale de se faire autoriser. Or, on se rend compte, à la simple lecture, que ce double but est précisément celui auquel répondent les divers travaux énumérés dans les cinq premiers paragraphes de l'article 1.

Le Conseil d'Etat avait donc donné, en 1876, une interprétation très logique de la loi de 1865. De cette interprétation, le Parlement pouvait très bien ne pas tenir compte, puisqu'il ne s'agissait pas d'appliquer une loi existante, mais, tout au contraire, de la réformer. Néanmoins, le Parlement préféra ne rien changer aux principes de la législation en vigueur, et la proposition de M. de Ventavon fut rejetée.

Conformément au principe qu'il avait posé, le Conseil d'Etat reconnaissait d'ailleurs que pourraient se constituer, sous forme d'Associations autorisées, les Associations syndicales poursuivant des

travaux d'irrigation, colmatage, drainage ou autres, lorsque ces travaux présenteraient exceptionnellement un caractère de Défense. « C'est ainsi qu'il serait conforme à l'esprit de la loi de ranger dans la catégorie des travaux de défense collective contre un danger commun, les entreprises d'irrigation destinées à combattre les ravages du phylloxera, ou devant avoir pour effet de restreindre, par le gazonnement, l'entraînement des terres, et de remédier ainsi au rapide appauvrissement du sol, sur certains points du territoire... C'est ainsi qu'il serait naturel aussi de rattacher au numéro 5 de l'article 1^{er} certains travaux de colmatage et de drainage qui auraient pour but d'obtenir, par l'exhaussement du sol ou par le soutirage des eaux, l'assainissement des terres humides et insalubres ». En conséquence, le Conseil d'Etat était d'avis « qu'il y avait lieu de compléter l'article 9 de la dite loi, en ajoutant à cet article un paragraphe ainsi conçu : Il en sera de même pour les propriétaires intéressés aux numéros 6 et 7 du même article, lorsqu'il aura été déclaré par un décret rendu en Conseil d'Etat... que ces travaux ont un but de défense pour la propriété ou de préservation pour l'hygiène publique ».

En dépit de cette extension, les travaux de remembrement continuaient à être exclus du bénéfice de la Règle de majorité ; le Conseil d'Etat déclarait en effet formellement « qu'il n'est pas possible que les privilèges qui caractérisent l'Association syndicale

autorisée soient attachés par la loi à des opérations qu'elle définit par ces mots, d'une généralité trop menaçante pour le droit de propriété : « et toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif. » En aucune hypothèse, on ne pouvait faire autoriser les Associations poursuivant un but inscrit au numéro 8.

19. — La distinction marquée par le Conseil d'Etat, entre Amélioration et Défense, s'avérait comme parfaitement logique, et elle ne manqua pas d'être rappelée lorsque le Parlement eût été saisi de propositions qui lui étaient contraires. En 1886, une proposition Martin Nadaud, relative, il est vrai, aux Associations syndicales urbaines, risqua, en effet, de renverser toute cette construction. Pouvaient, suivant ce nouveau texte, se faire autoriser diverses Associations poursuivant des buts d'assainissement dans les villes ou dans les bourgs, ou encore entreprenant des travaux de voirie.

On objectait à cette proposition que, si les travaux d'Assainissement sont entrepris dans un but de Défense des individus contre les maladies, et, par conséquent, en conformité avec les dispositions du Conseil d'Etat, on ne pouvait en dire autant des travaux de pavage, percement de voies nouvelles, etc..., qui sont essentiellement des travaux d'Amélioration. Donner aux Associations la possibilité de se faire autoriser pour de telles catégories de travaux, c'était créer un précédent : toutes les Associations

poursuivant un but d'amélioration ne tarderaient pas à être autorisées, et par là-même obtiendraient de contraindre à ces travaux une minorité récalcitrante.

La proposition trouva à la Chambre un éloquent défenseur en la personne de M. Yves Guyot (1). Après avoir rappelé que la distinction du Conseil d'Etat entre travaux d'Amélioration et travaux et Défense n'avait qu'une valeur de simple recommandation, puisque le législateur n'est pas tenu de garder les principes d'une législation antérieure, M. Yves Guyot faisait remarquer que cette distinction devenue classique n'entraînait pas nécessairement celle entre Associations libres et Associations autorisées. Qu'est-ce qui distingue en fait ces deux types d'Association? se demandait M. Yves Guyot. C'est que l'Association autorisée a le droit d'exproprier. Eh bien, si l'on se reporte à notre Code Civil, on voit que le droit d'expropriation est reconnu au cas de simple utilité publique, et non point restreint, comme le déclare le Conseil d'Etat dans son avis de 1876, au seul cas de nécessité. Si l'on voulait réserver l'expropriation aux mesures de Défense, à l'exclusion des travaux d'Amélioration, on se montrerait en désaccord avec le Code Civil, et l'on en reviendrait à l'esprit étroit de la Déclaration des Droits de l'homme qui, dans son paragraphe XVII

(1) YVES GUYOT. — Discours à la Chambre des Députés, 28 janvier 1886.

déclarait : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la *nécessité* publique, légalement constatée, l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

Lors donc que l'on voudrait maintenir la distinction entre travaux d'Amélioration et travaux de Défense, il ne serait pas nécessaire de réserver à ceux-ci la faculté d'expropriation. Il suffirait seulement de rendre, dans ce cas, l'expropriation plus difficile, en exigeant une majorité plus élevée.

Ces arguments triomphèrent facilement à la Chambre. Il n'en fut pas de même au Sénat, où l'opposition fut énergiquement conduite par MM. Léon Clément et Lenoël. La distinction entre Travaux de Défense et Travaux d'amélioration, les premiers seuls permettant de faire jouer la Règle de majorité, est bien conforme à l'esprit de notre Code Civil. Pour soutenir cette opinion, M. Léon Clément faisait le rapprochement suivant : « Il y a des propriétaires qui sont copropriétaires d'une maison. L'un possède l'étage supérieur, un autre l'étage inférieur, le troisième le rez-de-chaussée. Que dit la loi ? Que dit le Code Civil ? C'est que la toiture et les gros murs doivent être réparés par tout le monde... [Ces travaux], on les impose à la minorité, à un seul récalcitrant comme à une minorité d'opposants ; il faut que ces travaux soient exécutés. Mais, en dehors de ces travaux qui ont un but de défense commune, la volonté d'un seul dissident doit être respectée, parce qu'on

ne peut forcer personne à améliorer sa propriété, ou à faire une spéculation » (1).

En fin de compte, une transaction intervint. La loi de 1888 reprenait l'énumération des 5 premiers paragraphes de la loi de 1865 (article 1), et y ajoutait l'assainissement dans les villes, faubourgs, bourgs, villages et hameaux. Tous ces travaux, correspondant à l'ancienne notion de travaux de Défense, étaient le fait des Associations autorisées. Quant aux autres travaux urbains, et aux travaux d'irrigation, colmatage, etc..., ils ne pourraient être entrepris par des Associations autorisées qu'après reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat. Tandis qu'un simple arrêté du préfet était suffisant pour les travaux de Nécessité, il fallait donc qu'intervienne la déclaration d'utilité publique pour les travaux d'Amélioration : c'était d'ailleurs là le droit commun de l'expropriation.

20. — On voit en quoi consistait l'innovation. Alors que, sous le régime de la loi de 1865, les Associations autorisées ne pouvaient entreprendre les travaux d'irrigation, drainage, etc... qu'au cas exceptionnel où ces travaux présentaient un caractère de *nécessité*, ils pouvaient être entrepris désormais au cas où ils procureraient une simple *utilité*. Encore fallait-il cependant que cette utilité fut certaine : d'où la formalité du décret en Conseil d'Etat (2).

(1) LÉON CLÉMENT. — Discours au Sénat, 29 juin 1887.

(2) Les Chambres acceptaient, en 1888, l'innovation qu'elle avaient écartée quelque douze ans auparavant, en rejetant la propo-

Comme les autres travaux d'Amélioration, les travaux de Remembrement pouvaient être ainsi, depuis 1888, soumis à la Règle de Majorité. Il faut ajouter d'ailleurs que cette majorité exigée était plus difficile à atteindre que celle demandée pour les travaux de Défense. Alors que, pour les Travaux de Défense, la majorité était la moitié des propriétaires possédant les deux tiers de la superficie, ou les deux tiers des propriétaires possédant la moitié de la superficie, la nouvelle majorité est la suivante : Trois quarts des intéressés possédant plus des deux tiers de superficie et payant plus des deux tiers de l'impôt foncier, ou deux tiers des intéressés possédant plus des trois quarts de la superficie et payant plus des trois quarts de l'impôt foncier.

En dépit de ces restrictions, il était désormais possible aux Associations syndicales de remembrement, de se constituer sous la forme d'Associations autorisées. Il était possible -- *à condition que l'utilité publique ait été reconnue par un décret en Conseil d'Etat* -- qu'une majorité, difficile à atteindre, certes, mais qu'une majorité impose sa loi aux propriétaires récalcitrants. On était ainsi bien loin de la solution du Conseil d'Etat en 1876, qui, non seulement réservait la forme d'Associations autorisées à celles qui pour-

sition Ventavon amendée. Le décret en Conseil d'Etat garantissait désormais l'utilité des travaux autres que ceux des n^{os} 1, 2, 3, 4 et 5; alors que, avant 1888, le décret garantissait leur *nécessité*.

De plus, la possibilité d'être autorisées était étendue, pour la 1^{re} fois, aux associations visées au n^o 8 de l'article 1^{er} de la loi de 1865.

suivaient un but de défense, mais encore, pour ces travaux eux-mêmes, exigeait un décret en Conseil d'Etat lorsque le travail devait entraîner une expropriation.

21. — Le pas n'est pas moins considérable, qui a été franchi par la loi de 1918. Depuis cette loi, en effet, le *Remembrement se classe dans les travaux de la première catégorie, c'est-à-dire parmi ceux où la majorité la plus restreinte suffit, et où il n'y a pas besoin d'une reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat.*

Depuis 1918, le Remembrement est donc considéré, non plus comme un travail de simple Amélioration, mais comme un travail de Défense. L'évolution est assez curieuse, et demande à être expliquée ; d'autant qu'il semble plus difficile encore que dans les autres travaux, de faire jouer là la Règle de majorité. Il est impossible, en effet, que chaque propriétaire apprécie à l'avance la plus-value qui résultera de l'opération ; il est impossible de faire de devis, puisqu'on ne sait même pas quel sera le résultat de l'opération. Or, en dépit de ces difficultés particulières, la majorité exigée est réduite. Loin d'être traité comme un travail d'utilité relative et d'effet aléatoire, le Remembrement est considéré comme une œuvre de nécessité. Comment expliquer un tel changement ?

On réussira peut-être à l'expliquer en remarquant que la loi sur le Remembrement est une loi de guer-

re. Lorsque l'on examine les documents parlementaires qui s'y rapportent, on a en maint endroit l'impression que cette loi est présentée comme une mesure de Salut Public. La France est envahie, privée de ses terres les plus fécondes, gênée dans son ravitaillement par la guerre sous-marine. Si l'on veut « tenir », il faut intensifier le rendement agricole, non point par l'emploi de main d'œuvre — celle-ci est mobilisée — mais par l'usage développé des machines. Or, la machine exige un sol remembré. Le Remembrement se présenterait donc comme un travail public de Défense : non plus défense du sol contre les inondations ou autres dangers physiques ; non plus défense des habitants contre les épidémies ; mais défense de l'un et des autres contre l'invasion et l'asservissement à l'ennemi. Suivant cette interprétation, le terme de « Défense » se trouverait étendu au cas de « Défense Nationale », et notre législation civile se recouvrirait d'un sédiment nouveau un peu analogue à celui des « Defence of the realm acts » en Angleterre.

Mais la guerre une fois finie ? Il semble bien que le Remembrement soit un simple travail d'amélioration, d'intérêt collectif, mais non point de nécessité publique. On a bien dit qu'après la guerre l'exode rural réduisait dans des proportions inquiétantes notre production agricole ; qu'il fallait, pour y remédier, développer le machinisme ; et que le machinisme ne pouvait s'appliquer qu'aux terres remembrées. Ainsi donc, le Remembrement se présentait

comme un véritable travail de Défense du Sol, non plus contre l'envahissement de la mer ou des fleuves, mais contre l'envahissement des friches. L'avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1876, en dépit de sa rigueur restrictive, n'avait-il pas admis que l'on pouvait « ranger dans la catégorie des travaux de défense collective contre un danger commun... les travaux qui remédiaient au rapide appauvrissement du sol, sur certains points du territoire » ? Le remembrement, condition du machinisme, ce dernier étant lui-même un remède à l'exode, ne défendait-il pas le sol contre un danger d'appauvrissement rapide ?

Nous n'entreprendrons pas à ce sujet une discussion sur le fond. Nous nous bornerons à faire remarquer qu'un terme quelconque, lorsqu'on cherche à amplifier son contenu, finit par perdre son sens précis. Tel serait le sort du mot « Défense » en matière de travaux agricoles. Nous n'essaierons donc pas de concilier les principes de la loi de 1918 avec ceux de l'avis du Conseil d'Etat de 1876. Nous dirons, au contraire, que la loi de 1918 marque une étape fort intéressante dans l'évolution de ces principes, évolution que nous allons résumer rapidement.

RÉSUMÉ

22. — 1. La loi de 1865, qui donne aux propriétaires la possibilité d'entreprendre eux-mêmes des travaux d'intérêt collectif, distingue les travaux qui

peuvent être effectués par des Associations syndicales autorisées, et ceux qui ne peuvent l'être que par les Associations libres.

2. L'intérêt principal de la distinction est le suivant : Dans l'Association autorisée, une majorité peut imposer les travaux à la minorité. Dans l'Association libre, l'unanimité est requise.

3. Quelle est maintenant l'origine de la distinction ? Consulté à ce sujet, le Conseil d'Etat, en son avis du 6 mai 1876, indique, comme pouvant faire constituer des Associations autorisées, les travaux de Défense, qui présentent un caractère de nécessité. Au contraire, la Règle de majorité ne peut jouer dans les travaux de simple amélioration.

4. Peuvent donc être entrepris par les Associations autorisées, d'abord tous les travaux spécifiés dans les 5 premiers paragraphes du texte de 1865 (article 1) qui répondent manifestement à un but de Défense : soit défense des terres, soit défense des habitants —. ensuite les travaux d'irrigation, colmatage, etc..., dans les cas spéciaux où un décret en Conseil d'Etat leur aura reconnu ce caractère exceptionnel de nécessité.

5. Au surplus, chaque fois que les Associations, même autorisées, auront à exproprier, un décret d'utilité publique devra être pris en Conseil d'Etat.

6. Le Remembrement, comme « toutes les autres améliorations agricoles ayant un caractère d'intérêt collectif », est exclu de la possibilité de donner lieu à l'autorisation.

7. La loi de 1888 vient modifier cet état de choses. Le Remembrement sera toujours classé, implicitement, dans les travaux de simple amélioration. Mais la distinction entre travaux de Défense et travaux d'Amélioration n'entraînera plus, pour ces derniers, l'impossibilité de donner naissance à des Associations autorisées.

8. Tous les travaux d'intérêt collectif pourront être imposés par une majorité. Seulement, la majorité requise sera plus forte dans le cas des travaux de simple amélioration. Puis, une autorisation du préfet sera nécessaire. Enfin, si l'on veut faire entreprendre ces travaux de simple utilité, et non point de nécessité, par une Association autorisée, il faudra que la garantie d'utilité publique soit donnée par un décret en Conseil d'Etat.

9. Arrivons maintenant à la loi de 1918. Le Remembrement passe désormais dans la première catégorie de travaux. La majorité la plus restreinte suffit pour l'imposer. De plus, la garantie du décret en Conseil d'Etat n'est plus exigée : facilité qui paraît d'autant plus remarquable lorsqu'on compare cette solution à celle que nous avons exprimée sous notre numéro 5 ; en effet, le Remembrement, par lui-même, entraîne nécessairement — nous ne disons pas des expropriations, pour ne point préjuger de la question traitée au chapitre III — mais, tout au moins, des changements de propriété.

Une telle disposition signifie-t-elle que le Remembrement est considéré comme un véritable travail de

Défense? Dans ce cas, alors, on aurait assisté à une extension intéressante de ce terme Défense ; à la conception de Défense physique du sol contre la mer ou les fleuves, et de Défense physique des habitants contre les épidémies, on aurait vu se joindre la conception de Défense politique du sol contre l'invasion, voire de Défense économique contre l'appauvrissement. Cette disposition, par contre, peut-elle s'interpréter de telle sorte que la loi accorde désormais à de simples travaux d'utilité, les faveurs qu'elle réservait jusque là aux travaux de nécessité? Dans quelque hypothèse que l'on se place, il y a incidence curieuse à noter sur le développement général de notre Droit.

En tous cas, sans nous détourner du sujet qui nous occupe, nous pouvons marquer d'une façon nette les deux étapes principales de notre législation sur le Remembrement.

En 1888, le Remembrement, comme tous les autres travaux d'amélioration, pouvait désormais être imposé par une majorité ; il fallait seulement que, pour chaque opération entreprise, fut garantie l'utilité de la mesure ; c'est pourquoi l'on exigeait un décret en Conseil d'Etat pour confirmer le caractère d'intérêt public du remembrement projeté.

En 1918, le Remembrement est détaché des autres travaux d'amélioration. En même temps que la loi se montre moins exigeante pour la majorité requise, la formalité du décret en Conseil d'Etat est supprimée.

En 1888, la Règle de Majorité peut s'appliquer au Remembrement. En 1918, la contrepartie de cette Règle, à savoir la garantie du décret en Conseil d'Etat, disparaît.

Appendice

La Loi de 1919 sur les Régions dévastées

23. — Si importante qu'ait été l'extension donnée aux lois sur les Associations Syndicales ; si appréciables qu'aient été, en matière de réunions territoriales, les atténuations successives apportées à la rigueur du texte primitif, nous en sommes restés, en France, à la conception du Remembrement libre. Qu'il exige le consentement unanime des propriétaires, ou qu'une majorité, même restreinte, suffise à l'imposer, le Remembrement n'en conserve pas moins son caractère essentiel, d'être dû à la libre initiative des intéressés. Nous sommes loin de la conception du Remembrement à la Frédéric de Prusse, suivant laquelle l'Autorité publique peut imposer aux particuliers les réunions territoriales.

Cette conception autoritaire, qui n'a point inspiré la loi de 1918, ne s'est-elle point manifestée, par contre, dans certains articles de la loi du 4 mars 1919, relative aux propriétés foncières dévastées du fait de la guerre ?

Quand on examine le jeu de cette loi, on se rend compte, en effet, qu'une des pièces maîtresses en

est une Commission communale de reconstitution foncière, chargée subsidiairement « de provoquer les opérations d'échange et de remembrement qui pourraient être réalisées en raison des circonstances. » L'article 1 donne la composition de cet organisme (1). Qu'il nous suffise de dire ici qu'il est essentiellement constitué, soit par des fonctionnaires ou agents administratifs (le maire compris), soit par des propriétaires désignés par l'Administration. Cette Commission communale est appelée à jouer un certain rôle, tant pour prendre l'initiative du remembrement que pour en assurer l'entreprise. L'intervention d'un tel organisme n'est-elle pas l'indice que le Remembrement tend à devenir, dans une certaine mesure, l'œuvre de l'Administration? Et, dès lors, vient à l'esprit l'idée de prolonger d'un nouvel entrecœur la ligne que nous avons suivie au cours de ce Chapitre. La loi de 1888 avait étendu le droit de se faire autoriser aux Associations poursuivant un but de simple amélioration. La loi de 1918 avait fait passer le Remembrement dans la catégorie, ou plutôt au régime, des travaux de défense. La loi de 1919 viendrait maintenant assimiler le Remembrement aux opérations de défense tellement urgentes que l'Etat peut décider de leur exécution.

24. — Avant de conclure en ce sens, il importe d'analyser plus soigneusement cette loi de 1919, dont la rédaction d'ailleurs est assez confuse.

(1) Voir page VI.

Il faut distinguer à cet effet : 1° Qui peut prendre l'initiative du Remembrement, 2° Qui peut en diriger l'entreprise.

I. L'initiative de la mesure appartient :

a) Soit à une certaine majorité de propriétaires, indiquée à l'article 2.

b) Soit à la Commission communale, organe administratif. Mais, dans ce cas, le remembrement n'est pas entrepris sans l'avis d'une Commission départementale (article 2), où entrent des représentants des propriétaires désignés par le Conseil Général et les Associations agricoles.

II. Quant, à l'entreprise, elle peut être conduite :

a) Soit par des Associations syndicales.

b) Soit par la Commission communale, organe administratif. Mais, dans ce cas encore, le pouvoir de l'Administration n'est pas sans limites. En effet (article 5), « un recours est ouvert contre les résultats de l'opération, devant la Commission départementale de reconstitution foncière » ; et nous avons vu, un peu plus haut, que cette Commission représentait les habitants.

Tant en ce qui concerne l'initiative qu'en ce qui concerne l'entreprise du remembrement, on peut donc conclure :

1. Que la méthode administrative (commission communale) n'est pas la seule qui puisse être employée.

2. Que, même suivant cette méthode, on voit jouer, à côté de la Commission communale, qui se rapproche des organes administratifs, une Commission départementale, qui est plutôt du type des organes représentatifs.

25. — Il n'en reste pas moins que l'Administration, dans une certaine mesure, intervient. Mais pouvait-il en être autrement ? Le travail dont il s'agit est plus qu'un travail d'amélioration, plus qu'un travail de défense. Il consiste à revêtir la terre de son facies juridique, que la guerre lui a ôté. Après, seulement, la culture pourra reprendre. Ce n'est pas un Remembrement, c'est une Réattribution. Et, quand bien même chaque propriété ne serait pas rétablie entre ses limites anciennes disparues, quand bien même les propriétaires, avant de se réinstaller, auraient procédé à des échanges pour mieux membrer leurs domaines, il n'en resterait pas moins que cette œuvre est une condition préalable à la remise en culture. L'Administration ne pouvait pas s'en désintéresser.

Elle le pouvait d'autant moins que, dans les régions libérées, le lotissement demeure inséparable de bien d'autres mesures, qui ne forment qu'un tout. L'article 3 de la loi de 1919, montre assez clairement comment ce texte se combine avec la législation des dommages de guerre.

« Article 3. — Le nouveau lotissement doit avoir pour objet d'attribuer à chaque propriétaire, par

voie de remembrement, en tenant compte des diverses natures de culture, et en prenant pour base la superficie cadastrale et l'évaluation de la propriété non bâtie, telle qu'elle résulte de la loi du 27 mai 1918, une surface de terre d'une valeur proportionnellement équivalente à celle des terres dont il était propriétaire dans l'ensemble de la surface soumise au lotissement.

« L'indemnité due par l'Etat pour les dommages subis par la propriété non bâtie sur le territoire soumis au lotissement sera répartie entre les propriétaires, proportionnellement à la perte de revenu imposable subie par chacun d'eux. »

Ainsi que l'expliquait M. Margaine, les indemnités à attribuer, pour chaque zone, représentent la différence entre le revenu cadastral ancien et le revenu cadastral nouveau. « C'est cette perte que l'Etat met à la charge de l'Etat : il la paiera à la collectivité. On refait le partage ; mais, comme on n'a plus le total ancien, on donne à chacun, en terres, une part proportionnelle à ce qu'il avait avant, et on distribue l'indemnité au prorata de la perte de chacun. Ainsi chacun aura, pour reprendre son exploitation, un peu de terre et un peu d'argent. » (1) *Réparation des dommages et réattribution des domaines étaient deux mesures solidaires ; on a profité de cette occasion pour leur joindre le remembrement.*

(1) MARGAINE. — Discours à la Chambre des Députés, 19 janvier 1917.

L'Administration, ayant dû nécessairement intervenir en ce qui concerne les premières, on conçoit que son action ait été étendue à tout l'ensemble.

CHAPITRE II

Les Garanties de la Minorité

26. — Nous avons exposé, au précédent chapitre, comment la pratique des réunions territoriales avait été facilitée par les lois successives. La loi de 1888 avait admis que ces réunions pouvaient être imposées par une majorité. La loi de 1918 réduit la majorité exigée, et dispense de la formalité du décret en Conseil d'Etat. Elle décide enfin, dans son article 4, que le silence des propriétaires est interprété comme un assentiment à l'opération projetée.

Ces faveurs accordées au Remembrement sont très intéressantes ; il est certes très heureux que le législateur ait ainsi rendu plus facile la constitution, et plus efficace l'intervention, d'une majorité. Il nous faut examiner maintenant la contrepartie de ces faveurs, c'est-à-dire les garanties qui sont données à la minorité. Il peut y avoir, nous l'avons dit, dans cette minorité, des spéculateurs ou des non-ré-

sidents, qui s'opposent au remembrement par égoïsme pur. Mais il est aussi, parmi les récalcitrants, des gens de très bonne foi, à qui l'on ne peut souvent reprocher qu'un excès de méfiance ou de timidité. A ceux-là, il importe que la loi donne des garanties, d'autant plus nécessaires qu'en n'exigeant plus le décret en Conseil d'Etat, elle a supprimé par ailleurs le contrôle qui s'exerçait sur les pouvoirs de la majorité.

27. — De quel ordre seront ces garanties? Nous n'avons certes ni l'intention ni les moyens d'énumérer toutes celles que le législateur a pu imaginer. Nous nous bornerons à en indiquer quelques-unes, que nous rattacherons aux cinq groupes que voici :

1° Garantie que le Remembrement est vraiment justifié par l'état parcellaire.

2° Garantie que le Remembrement a vraiment pour but de remédier à cet état parcellaire.

3° Garantie que personne ne perdra à l'opération.

4° Garantie que chaque propriétaire retrouvera sensiblement la même étendue de terres.

5° Garantie que chaque propriétaire pourra continuer sa culture comme auparavant.

28. — I. *Tout remembrement doit pouvoir se justifier par l'état parcellaire du territoire à remembrer.* Si en effet ce territoire n'était pas divisé en un nombre excessif de parcelles, on pourrait supposer que le remembrement n'est qu'un prétexte à des

opérations d'intérêt non collectif, comme la constitution de grands domaines, etc...

On pourrait donc exiger, par exemple, que, dans le territoire à remembrer, l'étendue moyenne des parcelles soit inférieure à une superficie donnée.

On pourrait encore subordonner le remembrement à une exigence comme celle que l'on trouve exprimée dans la proposition de loi de M. Ribeyre : « Le territoire devra comprendre un nombre de propriétés parcellaires au moins triple du nombre des propriétaires intéressés ».

C'est avec juste raison, selon nous, que le législateur a écarté de semblables conditions. Ainsi que l'a répété à plusieurs reprises M. le Docteur Chauveau, le texte voté doit être conçu en termes suffisamment larges pour pouvoir s'assouplir et s'adapter à chaque situation particulière. Or, il est bien certain que la limite au delà de laquelle la division parcellaire est jugée excessive, varie suivant les cultures et suivant les pays.

29. — II. Le Remembrement ne doit poursuivre que l'intérêt collectif. Dès les premières lignes de son texte, la loi de 1918 pose, d'une façon très générale, le principe de cette exigence : « Le but exclusif de l'opération est l'amélioration de l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis. »

Dans l'Exposé des Motifs et les divers Rapports rédigés notamment par M. Chauveau, on lit que les remaniements ne sauraient poursuivre comme but

la constitution, par exemple, de terrains de chasse. On trouve aussi dans les mêmes documents que ne peuvent être englobés dans la masse à remembrer les terrains clos, vignes, vergers, etc... en un mot les parcelles dont l'exiguité est conforme à la nature des choses, sans être préjudiciable au bien de l'agriculture.

C'est, d'une façon générale, pour confirmer le caractère d'utilité publique des travaux, que la législation antérieure à 1918 faisait intervenir un décret en Conseil d'Etat. Aujourd'hui cette formalité a disparu. Mais, au cas où quelque propriétaire de la minorité pourrait prouver que l'opération de remembrement est poursuivie dans l'intérêt particulier des membres de la majorité, il aurait la ressource d'un recours en justice et pourrait appuyer sa demande sur l'article 1^{er} de la loi.

30. — III. *Le Remembrement ne doit entraîner de perte pour personne.* Le souci de la plus stricte équivalence doit inspirer les échanges de parcelles. L'opération est d'autant plus délicate que, pour comparer entre eux les terrains échangés, il y a lieu de tenir compte, non seulement de leur étendue, mais encore de leur qualité. L'appréciation de ces qualités donnera lieu parfois à des difficultés. Pour les résoudre, l'article 4 institue un organisme et un mode de procédure spéciaux : « Une Commission présidée par le le juge de paix, et composée etc... (1) se réunira au

(1) Voir page III.

chef-lieu du canton, pour arbitrer, en dernier ressort, les contestations qui s'élèveraient entre les membres de l'association, ou seraient soulevées par l'un d'eux, au sujet du classement et de l'évaluation des terrains, ou de l'interprétation de l'acte d'association ».

Etendue et qualité ne sont pas d'ailleurs les seuls éléments dont il faille tenir compte. Entre deux parcelles mesurant la même surface et inscrites au même classement, il peut être impossible de faire l'échange, si l'une d'elles se trouve en bon état de culture, bien desherbée, bien fumée, bien ensemencée, alors que l'autre est mal tenue, salie, épuisée ou en jachère. Il y aura donc lieu de faire intervenir un troisième élément d'équivalence, tenant aux avances faites par l'exploitant. Nous reverrons cette question avec de plus amples détails lorsque nous étudierons la situation des fermiers (1).

31. — IV. *Le Remembrement doit laisser à chacun une étendue de terre sensiblement égale à celle qu'il possédait auparavant.* Cette garantie est le complément nécessaire de la précédente. Un propriétaire peut ne perdre rigoureusement rien si, en échange d'une certaine terre, on lui donne une parcelle deux fois plus petite, mais de qualité deux fois supérieure. L'échange a satisfait aux conditions d'équivalence en valeur. Mais cette équivalence peut très bien ne

(1) Voir Chapitre IV, Paragraphe II.

pas contenter le propriétaire. Il peut très bien ne pas accepter une réduction de moitié en étendue, quand bien même cette réduction de surface serait compensée par une augmentation de qualité. C'est pour éviter ce danger que le texte de la proposition Ribeyre stipulait la clause suivante : « Les parcelles imposées après remembrement ne pourront excéder une différence en superficie du tiers de la superficie précédemment possédée. » Cette exigence, peut-être à tort, n'a pas été reproduite dans la loi de 1918.

A cette condition d'équivalence en surface — très différente de la condition d'égalité en valeur — vient se rattacher le problème très délicat de la soulte. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de compenser des différences sensibles dans l'étendue ou la qualité des terres échangées, on puisse stipuler des soultes considérables. On altérerait doublement ainsi le sens de l'opération. On créerait d'abord cette Incidence fiscale dont nous avons parlé dans notre Introduction, on déguiserait sous le nom de réunions territoriales de véritables achats et ventes de propriétés, et l'on frauderait le fisc des droits de mutation. D'autre part, en imposant à la minorité de faire entrer ses parcelles dans la masse à remembrer, en lui promettant seulement une compensation équitable, soit en terre, soit en argent, la majorité pourrait arriver, en fait, à exproprier la minorité, dans un tout autre but que l'intérêt collectif.

Le texte de M. Ribeyre exigeait que la soulte à payer ne dépassât pas $1/8$ de la valeur du bien obtenu en échange.

Plus souple encore à cet égard, le texte voté par les Chambres pose seulement le principe que le paiement d'une soulte en espèces est exceptionnel, et limite les cas où cette exception est admise :

a) Lorsqu'il ne sera pas possible d'établir entre les immeubles l'équivalence... sans un appoint en espèces. »

b) Lorsqu'il y a lieu d'indemniser le propriétaire du terrain cédé des plus values transitoires, telles que clôtures, arbres, fumures, ensemencements et autres qui s'y trouvent incorporées.

Pour le reste, le principe général est que « les échanges auxquels donne lieu le remembrement collectif se font en nature. »

32. — V. Le Remembrement doit permettre à chacun de cultiver comme auparavant. — Jetant en arrière un coup d'œil sur les différentes garanties qu'il était possible d'accorder à la minorité, nous pourrions constater combien les conditions qu'elles comportaient étaient de plus en plus strictes, combien elles enfermaient les initiatives dans un cercle de plus en plus restreint.

La première condition possible était que l'état parcellaire soit assez incontestable pour justifier le remembrement. Cette condition-là, se trouve malheureusement réalisée en maintes parties de la France, dont les 125.000.000 de parcelles offrent un

argument trop irréfutable pour ne pas recommander le remembrement.

Mais, ainsi que nous l'avons exposé dans notre Introduction, il ne faudrait point se faire illusion sur ce chiffre. Il est en effet des régions — Pays de Côtes, Pays de Montagne (et nous pouvons ajouter les diverses Banlieues, banlieues des villes, banlieues des forêts, banlieues des mers, où l'exploitant est artisan en même temps que laboureur) — où l'état parcellaire n'est point un mal. Il est d'autres régions où, malgré qu'elles puissent être parfaitement justifiées par l'état parcellaire, les réunions territoriales sont inspirées en fait par la recherche des intérêts particuliers (constitution de grandes propriétés ou de terrains de chasse). La seconde condition, déjà plus stricte que la première, est que le remembrement soit inspiré par la poursuite de l'intérêt collectif agricole.

Que cet intérêt collectif soit l'unique mobile de l'opération, cela ne veut pas dire d'ailleurs qu'on y doive sacrifier l'intérêt des particuliers, même des récalcitrants. Il faudra donc — troisième condition — que le remembrement soit effectué de telle façon que chacun, le partage fait, retrouve, en terre ou en argent, la valeur de sa mise.

Mais voici immédiatement une quatrième condition qui resserre davantage la liberté de se mouvoir. Les propriétaires qui remembrement ne sont pas des spéculateurs qui cherchent à retrouver leur mise, conservée ou accrue. Ce sont des terriens, qui enten-

qu'avant. Il faudra donc, dans les échanges, que la dent cultiver sensiblement les mêmes surfaces après soulte ne soit qu'un appoint. Il faudra même que l'on réduise au minimum la possibilité de compenser la réduction d'étendue par la cession de terrains d'une qualité supérieure.

Et voici enfin une dernière garantie possible, qui précise encore les conditions d'équivalence à observer dans les échanges. Pour qu'un remembrement soit admis, il ne suffira pas que chaque intéressé soit assuré de ne subir aucune lésion de valeur ; il ne suffira même pas qu'il soit assuré de retrouver un domaine aussi étendu ; il faudra encore qu'il puisse cultiver, sans gêne aucune, comme il faisait avant l'opération.

Cette condition est ainsi exprimée dans le texte Ribeyre : « Chaque propriétaire doit recevoir, en échange des parcelles qu'il abandonne, des parcelles d'égale valeur, et choisies de telle sorte qu'il puisse continuer, sans perturbation grave, le même mode d'exploitation que précédemment, à des conditions au moins aussi favorables ».

Le texte voté par les Chambres n'a pas reproduit cette exigence, et nous croyons, cette fois, que c'est avec raison. Que l'on se reporte, en effet, aux pages de notre Introduction où nous avons comparé les avantages du Remembrement dans nos divers Pays français, et l'on verra que cette condition est inutile, souvent nuisible. Dans les campagnes viticoles du Midi, la parcelle de vigne ne pourra être échangée

que contre une parcelle de vigne, ce n'est pas la peine de le spécifier. Dans les campagnes agricoles du Nord, le remembrement, là où il est possible, comporterait, parmi ses principaux avantages, celui de briser la rotation triennale à base de jachère, et de substituer à cet antique assolement un mode de culture souvent plus rentable. C'est d'ailleurs ce que l'on voit dans les Pays d'herbages, où les réunions de territoires constituent justement le préliminaire de cette révolution de cultures, qui consiste à coucher en herbes.

Serait-il, d'autre part, bien nécessaire de maintenir cette stipulation en vue des Régions de montagne, où le domaine complet comporte, par exemple, une parcelle sur la côte, une sur la pente, une sur la hauteur? Mais jamais, pensons-nous, une majorité n'aura l'idée d'imposer l'échange des vignes d'en bas contre les prairies du sommet. Chacune de ces cultures parcellaires constitue en effet la partie nécessaire d'un tout. Les conditions naturelles exigeront elles-mêmes que les vignes soient échangées contre les vignes, les champs contre les champs... Mais ces conditions naturelles, d'ailleurs, seront plus souvent encore un obstacle au remembrement.

Nous croyons donc inutile de spécifier cette dernière garantie, tout comme nous jugions inutile de formuler la première. Il est au contraire parfaitement raisonnable que la loi ait posé le principe de la seconde (utilité collective de l'opération), et qu'elle ait assuré en détail les conditions d'équivalence (troi-

sième garantie). Peut-être aurait-elle pu préciser davantage les conditions à exiger pour que chacun retrouve sensiblement la même étendue de terres.

33. — En résumé, la loi de 1918, se fait remarquer par un caractère de souplesse très louable. L'appréciation la plus judicieuse qu'on ait pu porter sur son esprit, est celle même qu'a portée le docteur Chauveau, qui en est le père. Dans une lettre écrite, il est vrai, au sujet d'une autre question (1) mais dont les termes conviennent fort bien au sujet qui nous occupe ici, M. Chauveau disait : « Des prescriptions se rapportant à chaque cas particulier sont peut-être à leur place dans une loi sur le remembrement dont l'application se trouve confiée, comme en Allemagne, à des agents de l'Administration ; mais elles auraient moins de raison d'être dans le système adopté ici, qui laisse aux intéressés eux-mêmes la conduite des opérations et délègue à une Commission arbitrale le soin de résoudre les difficultés de tout ordre qu'elles soulèvent. »

La loi se borne donc à poser des principes généraux. Elle n'entre point dans de minutieux détails sur des garanties qui constitueraient autant d'entraves. Elle ne fait guère que donner les indications essentielles, qui font comme les linéaments d'une définition. Cette définition, d'ailleurs, si on ne la trouve pas dans la loi, on la trouve dans l'un des dis-

(1) Voir page 118.

cours qui ont précédé son vote. Nous aurions pu la citer en exergue. Il nous semble qu'elle est mieux à sa place ici ; au point où nous en sommes, on peut, de son examen, induire le but qu'elle assigne au remembrement, les garanties qu'elle suppose et les manœuvres qu'elle exclut :

« Le Remembrement est la mise en commun momentanée des terres morcelées et enchevêtrées d'un territoire, suivie de la redistribution aux intéressés d'îlots continus, d'accès indépendant, et composés de terres équivalentes, soit en étendue, soit en qualité, à celles qu'ils ont apportées à l'opération »(1).

(1) Cette définition a été donnée par M. Chauveau dans son discours au Sénat du 29 septembre 1917.

Il sera peut-être intéressant de rapprocher, de cette définition, la conception que l'on se faisait autrefois du Remembrement. Sur le vieux sens de ce mot, on trouve une note curieuse de M. Louis Marin, dans l'Exposé des Motifs qui précède sa proposition de loi (7 mars 1917) : « Il s'agissait surtout (jadis) de dresser un état général des biens, qui pût à l'avenir tenir lieu des titres disparus et prévenir les contestations au sujet des droits des propriétaires. Mais alors pourquoi ce mot de Remembrement ? A la vérité, il se trouvait alors beaucoup plus près qu'aujourd'hui de sa vieille étymologie. Remembrer, en vieux français, veut dire rappeler le souvenir ; on rappelait le souvenir des anciens droits de propriété. » Ce que nous appelons aujourd'hui Remembrement s'appelait alors Réunion territoriale.

CHAPITRE III

Le Respect de la Propriété

34. — Le législateur de 1918 a favorisé le Remembrement en décidant qu'il pourrait être imposé par une majorité. Dès lors qu'il posait cette règle, il devait envisager un certain nombre de garanties, pour que la minorité ne soit pas lésée. Nous venons de suivre, dans le chapitre précédent, l'échelle de ces diverses garanties. Le Remembrement ne doit être opéré que sur un territoire qui souffre vraiment de l'état parcellaire ; il doit être entrepris dans un but d'utilité collective. D'autre part, personne ne doit être atteint par cette mesure, ni dans la valeur de son patrimoine, ni dans son genre de vie, ni dans ses habitudes de culture. De toutes ces conditions, le législateur n'a retenu que celles qui lui semblaient indispensables, laissant de côté celles qui lui semblaient inutiles. Ainsi l'on peut être assuré, autant qu'il est possible, que les réunions territoriales s'effectue-

ront dans l'intérêt général, et que nul intérêt particulier n'en souffrira.

Si l'homme politique peut se contenter de cette assurance, le juriste, par contre, doit se montrer plus exigeant. Il lui faudrait, en effet, la conviction que, non seulement l'intérêt des propriétaires, mais encore leur droit, reste indemne. C'est à l'étude de cette question que nous allons nous livrer maintenant, en prenant comme lignes de départ celles où l'auteur même de la loi exprimait son opinion. Nous avons reproduit, en conclusion du précédent chapitre, les paroles par lesquelles M. le Docteur Chauveau définissait le Remembrement ; nous citerons, en exergue du chapitre nouveau, les paroles par lesquelles il légitimait l'opération.

35. — « Soit que l'on pense, dit-il, que la propriété est une institution sociale qu'il faut adapter aux nécessités de l'évolution économique, comme on le croit en Allemagne ; soit que l'on s'en tienne à notre législation (articles 544 et 545 du Code Civil), qui établit, à côté de la propriété indépendante et libre, le droit éminent de l'Etat représentant l'intérêt public ; je ne vois pas comment notre projet peut troubler, en quoi que ce soit, le droit de propriété. Loin de là, nous le respectons infiniment, en établissant scrupuleusement les équivalences. Mieux encore : je considère que notre projet libère, consolide la propriété ; il en modifie simplement l'assiette ».

Reprenons les diverses idées contenues dans ce paragraphe. Si nous laissons de côté, pour le moment du moins, les considérations relatives au Droit germanique, nous pouvons regrouper ces idées autour de trois chefs d'argumentation principaux :

1^{er} chef. Le Remembrement ne trouble pas le droit de propriété. En effet, notre Code établit, « à côté de la propriété indépendante et libre, le droit éminent de l'Etat, représentant de l'intérêt public. » La propriété, telle que l'a conçue le Code, n'est pas un droit absolu. Elle comporte des limitations imposées par l'intérêt public. Les limitations apportées par le Remembrement ne sont que des limitations de droit commun.

2^e chef. Non seulement le projet ne trouble pas le droit ; mais, au contraire, il l'amplifie, il le renforce. Il libère, en effet, la Propriété, de toutes les servitudes que l'état parcellaire faisait peser sur elle. Il affranchit l'exploitation de la culture forcée à laquelle l'obligeait l'enchevêtrement des parcelles.

3^e chef. Le droit de propriété, enfin, n'est pas atteint, puisque les propriétés sont échangées suivant le principe d'une rigoureuse équivalence. Aucun rapprochement à faire avec les expropriations des grands domaines, telles qu'elles sont pratiquées dans l'Europe Orientale. La loi de remembrement n'est pas une loi agraire ; elle n'atteint pas le droit de propriété, elle en modifie simplement l'assiette.

En regroupant ces idées dans un ordre différent,

nous pourrions mieux saisir l'enchaînement qu'elles présentent.

1° En modifiant l'assiette de la propriété, on ne change pas le droit, on ne fait que le limiter.

2° Cette limitation n'est pas contraire aux principes de notre Code Civil, car notre Propriété n'est pas un droit absolu.

3° Bien loin d'atteindre ou de limiter le droit de Propriété, le changement d'assiette qu'on fait subir au droit le renforce. Il affranchit la propriété des servitudes qui pesaient sur elle. Ce n'est même pas une limitation; c'est une libération.

La discussion de ces idées va nous amener à nous poser trois questions :

1° *L'Assiette de la Propriété est-elle un élément constitutif du Droit lui-même ? En changeant l'assiette, peut-on ne pas changer le droit ?*

2° *A supposer que ce changement d'assiette ne soit qu'une simple limitation du droit, cette limitation est-elle compatible avec la notion de la Propriété telle que l'a formulée notre Code Civil ?*

3° *Est-il possible enfin de présenter le Remembrement comme une mesure qui renforce le droit de propriété, en libérant la propriété de certaines charges qui la grevaient ?*

36. — De prime abord, il semble bien difficile que l'on puisse séparer l'Assiette de la Propriété, du Droit

lui-même. Lorsque, au lieu d'un Droit réel, on considère une obligation de livrer un fonds de terre, on sait que le débiteur ne pourra se libérer que par la remise du fonds de terre déterminé *in specie*, car la terre n'est pas une chose fongible. Le rapport qui lie la chose au titulaire du droit n'est-il pas plus étroit encore, lorsqu'on est en présence d'un Droit réel ?

C'est d'ailleurs par ce rapport lui-même, entre le titulaire et la chose, que l'ancienne théorie classique définissait le Droit réel. Si l'on fait sienne cette conception, il est bien certain que la chose, second terme du rapport, ne pourra être changée, sans que le droit lui-même le soit.

Mais la théorie ancienne n'est plus généralement admise. On ne considère plus le Droit réel comme un rapport entre une personne et une chose ; on l'analyse, plus logiquement, comme une obligation qui lie le titulaire du droit et l'universalité des tiers. La collectivité, dans ce rapport, représente le sujet passif, et la chose n'est que l'objet, ou l'assiette, du rapport (1). Mais si l'on spécifie que l'obligation du

(1) La théorie nouvelle a été développée notamment par M. Planiol et M. Ripert. Voici comment ce dernier analyse la nature du droit de propriété :

« Il n'y a de droit que de personne à personne. Le sujet du droit est facile à trouver : c'est le propriétaire, celui qui peut se servir de la chose, en user, en jouir, en disposer... L'objet du droit, c'est la chose. Reste à découvrir le sujet passif, c'est-à-dire celui contre lequel le propriétaire pourra exercer son droit. Or, le propriétaire n'agit pas contre la chose, qui évidemment ne peut être traduite en justice, mais contre quiconque vient le troubler dans l'exercice de son pouvoir privatif sur cette chose. Il y a une obligation de respecter la

sujet passif est de s'abstenir, la collectivité ne sort-elle pas de cette abstention, lorsqu'elle intervient pour changer l'assiette du rapport? A ce compte, un remembrement imposé par la majorité ne pourrait s'analyser que comme la rupture du lien de droit qui obligeait les tiers à s'abstenir ; dans ce cas encore, le droit serait atteint.

Il est vrai qu'on peut répondre que la majorité des propriétaires ne constitue pas « les tiers ». Cette majorité, investie du droit d'imposer sa décision, agit en vertu d'une délégation de droit public, alors que les tiers interviennent comme personnes privées. [O]. Nous n'avons d'ailleurs pas la prétention de trancher un débat où l'Ecole semble n'avoir pas pris une position définitive. Nous indiquerons plutôt par quel raisonnement on a pu arriver à concevoir un Droit de propriété, indépendamment de son assiette.

37. — Il semble qu'à l'origine de ce raisonnement, on puisse relever une certaine confusion entre des notions d'ordre juridique et des notions d'ordre comptable, notions qui se rencontrent pour constituer le sens d'un terme commun, le terme de Patrimoine. Le Patrimoine, du point de vue juridique, c'est l'ensemble des droits, réels et personnels, que la personne peut exercer, à l'encontre, soit de la collecti-

propriété, de s'abstenir de tout acte sur un fonds, qui pèse sur tous. En face du sujet actif unique, il y a un sujet passif universel ». RIFERT. — « *De l'Exercice du Droit de Propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines* », p. 291.

tivité, soit d'une ou plusieurs autres personnes déterminées. Le Patrimoine, du point de vue comptable, c'est l'ensemble des valeurs, valeurs-propriétés, valeurs-créances, etc... qui composent la fortune d'une personne. Tandis que le droit, que le droit réel en particulier, est un rapport fixe, où la chose est considérée, soit comme terme du rapport, soit comme assiette de ce rapport, et où il semble assez difficile de modifier la chose sans que le rapport soit altéré ; la notion comptable de valeur, au contraire, est tout à fait indépendante des formes que revêt cette valeur. Je vends un domaine à Paul, et Paul reste débiteur du prix. Dans mon Patrimoine juridique, un droit de créance s'est substitué à un droit réel, ce Patrimoine juridique s'est modifié. Le Patrimoine comptable, au contraire, n'est pas changé ; je débiterai le compte Paul de la même valeur dont j'aurai crédité le compte Propriété ; au total, l'Actif restera le même.

Que si, au lieu de considérer une vente à terme (transformant un droit réel en un droit personnel), on considère un échange comme dans le Remembrement (échange transformant le droit réel en un autre droit réel), le raisonnement sera le même : le Patrimoine juridique sera modifié, c'est du moins une opinion que l'on peut soutenir, alors même que le Patrimoine comptable paraîtra inchangé, les valeurs de l'Actif restant les mêmes.

Lors donc que l'on dit, avec M. Chauveau : Le Remembrement n'atteint pas la Propriété, en en chan-

geant l'assiette (1), on veut dire : Le Remembrement n'atteint pas le Patrimoine. Mais par Patrimoine, on entend ici Patrimoine comptable, ensemble de valeurs, dont le total n'est pas altéré du fait qu'à une valeur on a substitué une valeur équivalente, Le Patrimoine juridique est-il changé? On peut soutenir le pour ou le contre, et nous avons réservé la question.

38. — Admettons que le Patrimoine juridique lui-même ne soit pas modifié. Envisageons le droit de propriété comme demeurant identique à lui-même, encore que le remembrement en ait changé l'assiette. Le droit, s'il est maintenu, sera toutefois limité ; et l'on peut se demander — c'est le second problème que nous examinons —, si cette limitation est compatible avec notre notion de Propriété foncière.

39. — Cette fois aussi, on sera tenté d'abord, de répondre par la négative. Sous l'empire du Code Civil, la Propriété est quelque chose d'absolu. « La Révolution, dit M. Deschamps à son cours, repousse la doctrine monarchique admise jusqu'alors par tous les

(1) Exactement : « Je ne vois pas en quoi notre projet peut troubler, en quoi que ce soit, le droit de propriété. Loin de là, nous le respectons infiniment, en établissant scrupuleusement les équivalences. Mieux encore, je considère que notre projet libère, consolide la propriété ; il en modifie simplement l'assiette ».

gouvernements et les jurisconsultes, que l'Etat fonde la Propriété, que la Propriété, c'est la Loi... La Propriété est considérée comme un droit naturel, que la loi ne peut que garantir, que consacrer. C'est la Propriété mise au dessus des lois dans son principe. » C'est la notion de Propriété « telle qu'on ne la connaissait plus depuis Rome ». Cete notion, on la retrouve dans toutes les législations latines : « La Propriété, dit le Code Civil Argentin, est un droit réel en vertu duquel une chose se trouve soumise à la volonté d'une personne ».

Voici, en regard, la définition de notre Code Civil : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Il est vrai que certains auteurs ont expliqué d'une façon relative ce terme : « de la manière la plus absolue. » Le propriétaire jouit des choses d'une manière absolue lorsque l'on compare ses pouvoirs à ceux de l'usufruitier ou des autres titulaires de droits réels. Son droit, dont l'investit le Code Civil, est absolu surtout, lorsqu'on le compare au droit du propriétaire sous l'Ancien Régime ; car ce droit, ce « domaine utile » était alors subordonné au « domaine éminent » du féodal et de l'Etat (1).

Malgré tout, ce droit du propriétaire, au temps du Code Civil nous semble vraiment absolu, au regard

(1) CAPITANT et COLIN, — *Traité de Droit Civil*, Tome I, p. 717.

de ce qu'il est sous notre législation actuelle. La Propriété, pour les juristes de la Révolution, était une institution naturelle, antérieure et supérieure aux lois. « La Propriété, pour un juriste de l'école de M. Duguit, est une institution juridique qui s'est formée pour répondre à un besoin économique, comme d'ailleurs toutes les institutions juridiques, et qui évolue nécessairement avec les besoins économiques eux-mêmes » (1). La Propriété individuelle, selon la géométrie des Physiocrates, était un corollaire de la liberté de l'individu. « La Propriété individuelle, dans l'esprit de M. Duguit, cesse d'être un droit de l'individu pour devenir une fonction sociale » (2). Nous n'en sommes pas arrivés, Dieu merci, à cette conception radicale de la Propriété fonction sociale, qui pourrait, dans l'ordre des faits, produire des conséquences dangereuses. Mais nous n'en sommes plus, également à la géométrie des Physiocrates. Nous en sommes à une époque dont M. Ripert a très justement fixé les coordonnées, en disant : « Notre siècle devra présider à la reconstruction de l'élément social de la Propriété » (3). Cet élément existait autrefois ; il donnait sa physionomie à la Propriété d'Ancien Régime. Aujourd'hui, le dogme révolutionnaire de la Propriété absolue s'effrite, comme beaucoup de dogmes révolutionnaires. On en revient

(1) et (2). — DUGUIT. — *Les Transformations générales du Droit privé*, p. 148.

(3) RIPERT. — *De l'Exercice du Droit de Propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines*, p. 466.

à la conception plus politique de l'Ancien Régime, droit tempéré par l'intérêt public.

L'histoire a été écrite, de ces limitations successives portées au droit de propriété dans l'intérêt public. L'état actuel a été décrit, de ce droit ainsi limité. C'est ainsi que l'on trouvera un tableau de ces restrictions dans le Cours de Droit Civil de MM. Colin et Capitant, tome I, p. 745. Il est des restrictions inspirées par des motifs d'intérêt général (expropriation), par des motifs de sécurité et salubrité publiques (alignement, assainissement, etc.), par des motifs d'économie sociale (exploitation des mines, usage des eaux, protection des bois), ou encore par l'intérêt de défense nationale (périmètre) ou l'intérêt fiscal (culture du tabac).

40. — Mais, à côté de ces limitations dans l'intérêt public, il en est d'autres, plus récemment révélées, mais aussi durement ressenties, et qui jouent, celles-là, au service d'intérêts privés. Pour ceux d'ailleurs qui ne s'en tiennent plus à la vieille conception classique de la Propriété droit sur la chose, et qui considèrent la Propriété comme un rapport entre le titulaire et la collectivité, ces restrictions au droit de Propriété sont inhérentes au droit lui-même ; elles en sont inséparables ; elles en constituent, en quelque sorte, l'envers. Voici d'ailleurs les termes dans lesquels M. Ripert définit cette situation :

« Le droit de propriété existe contre toute personne ; mais, en fait, tant qu'il n'y a pas déposses-

sion par un tiers, la limitation du droit quant à son objet amène forcément une limitation quant au sujet qui est tenu de l'observer. Peu importe à un habitant d'une ville, qu'un habitant d'une autre ville exerce ou non, un droit privatif sur sa maison ; tant qu'il n'en est pas possesseur, il s'inquiète assez peu de savoir lequel de ses concitoyens en est propriétaire. Au contraire, les voisins de la maison sont immédiatement intéressés. Nul en effet ne peut exercer son droit de propriété, sans que ses voisins en ressentent les conséquences ; il exerce donc son droit contre ses voisins. Mais on ne peut plus dire que son droit soit illimité et absolu.

« Nous nous trouvons en présence de la situation suivante : chaque propriétaire est à la fois sujet actif de son propre droit, sujet passif du droit du voisin. Et précisément tout exercice de son droit peut amener une violation de l'obligation qui lui incombe, comme à tout autre individu, de respecter le droit du voisin. » (1)

Ainsi le droit de chaque propriétaire subit des restrictions dans l'intérêt de ses voisins. L'article 1370 mentionne d'ailleurs expressément « les engagements formés involontairement entre propriétaires voisins ; » d'où l'on a tiré toute la théorie du quasi-contrat de voisinage. Un tel quasi-contrat, suivant M. Noyelle, (2) oblige chaque propriétaire non seu-

(1) RIPERT. — *De l'Exercice du Droit de Propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines*, p. 295.

(2) NOYELLE. — *Des Restrictions apportées au droit de propriété dans l'intérêt privé*.

lement à supporter les inconvénients résultant de l'usage normal de la propriété du voisin, mais encore à s'abstenir de tout acte qui ne constituerait pas l'exercice normal du droit de propriété.

41. — Or — et c'est ici que nous revenons tout à fait à notre sujet — M. Noyelle fait remarquer à juste titre, que ces obligations quasi-contractuelles se multiplient avec l'accentuation de l'état parcellaire. *Les restrictions sont d'autant plus nombreuses que les propriétés sont plus enchevêtrées.* Lors donc que le Remembrement limite le droit de propriété dans l'intérêt public, — et, en cela, il joint son action à l'œuvre de toutes les mesures qui « reconstituent l'élément social de la propriété » — il fait disparaître, par le fait même, un certain nombre de limitations que la propriété subissait dans l'intérêt des voisins. L'état parcellaire multipliait ces restrictions dans l'intérêt privé ; le Remembrement en remplace un grand nombre par une restriction dans l'intérêt public.

42. — Nous abordons ainsi la troisième des questions que nous avons annoncées. Dans quelle mesure le Remembrement libère-t-il la propriété, au lieu de la limiter ?

Il réduit, nous l'avons vu, le nombre des restrictions imposées à la propriété dans l'intérêt privé.

Il diminue les obligations qui découlent du quasi-contrat de voisinage. Mais en même temps il supprime un grand nombre de servitudes qu'avait fait naître l'enchevêtrement des parcelles : servitudes de passage, d'aqueduc, etc... Il affranchit enfin l'exploitant des nécessités de fait qui l'obligeaient, dans l'état parcellaire, à suivre un assolement forcé, qui lui interdisaient souvent toute initiative et tout progrès.

43. — Le Remembrement se présente ainsi comme une grande mesure libératrice, entreprise pour le bien de la propriété. Il rappelle les traits d'une autre réforme, accomplie à la fin de l'avant-dernier siècle, l'abolition des servitudes féodales.

Si d'ailleurs nous envisageons l'œuvre de Remembrement telle qu'elle fut accomplie dans les pays de l'Europe Centrale, nous verrions qu'il y eut, entre l'Affranchissement de la terre et son Remembrement, non point seulement des traits communs, mais des rapports de véritable filiation. Rupture du lien féodal, et refonte du terrier ne furent là, en somme, que deux travaux d'une même réforme (1).

Les Chambres de 1918, lorsque par un vote unanime elles acclamèrent la loi de remembrement, ne se doutèrent point qu'elles faisaient un lointain écho

(1) On pourra consulter, à ce sujet, la remarquable thèse de M. ANDRÉ POISSON : *Le Remembrement de la Propriété foncière dans les pays germaniques*. Nous avons d'ailleurs l'occasion de citer, dans notre Conclusion, plusieurs idées empruntées à cet auteur.

au vote de la nuit du Quatre Août. L'historien ne peut s'empêcher pourtant de noter un parallèle parfois saisissant entre les deux mesures.

Le *Complexum feudale* embrouillait alors la situation du sol comme maintenant le Complexe parcellaire. Les doléances de 1789 pourraient inspirer des plaintes malheureusement trop motivées de notre temps. « Les paysans, lit-on dans les Cahiers, ne doivent pas labourer, sarcler en temps utile, pour ne pas dénicher un nid de perdrix. » Aujourd'hui, dans les parcelles enclavées, il ne peut ni drainer, ni irriguer, ni semer ce qui lui plaît quand il lui plaît ; il doit faire du blé là où en font ses voisins ; et il doit moissonner en même temps qu'eux, comme au temps des bans de récolte. La terre était ouverte aux chasses du seigneur ; elle doit laisser passage à la charrue du voisin.

La mesure de 1918 cherche donc à délivrer la terre des servitudes créées par l'état parcellaire, comme la réforme de 1789 l'avait affranchie des servitudes dérivées de l'état féodal. Le législateur de la Constituante avait décidé le rachat des droits féodaux « au nom de la propriété elle-même. » Cete mesure n'était pas une spoliation ; car les droits étaient rachetés par une indemnité juste (1). Ce n'était pas non plus tout à fait une expropriation, puisque les servitudes que

(1) Ce n'est que par la suite, au milieu des troubles révolutionnaires, que l'indemnité promise ne fut pas versée. La mesure, qui avait été décidée comme un rachat, devint alors une spoliation. — Notons d'ailleurs que les droits féodaux n'étaient pas tous déclarés rachetables ; mais il en était ainsi de ceux qui nous concernent.

l'on supprimait n'étaient qu'une dépendance du « domaine éminent ». Or, la véritable propriété n'était pas le domaine éminent, mais le domaine utile, c'était le domaine utile que l'on affranchissait des servitudes du domaine éminent.

La réforme de notre siècle est juridiquement beaucoup plus complexe. Elle affranchit la Propriété des servitudes que fait peser la Propriété elle-même. Pour affranchir la Propriété en 1789, il suffisait d'atteindre un mode spécial de domaine, le domaine éminent, qui avait perdu sa raison d'être, et dont on décidait le rachat. Pour affranchir la Propriété maintenant, il faut atteindre la Propriété elle-même, dont on change l'assiette. On a fort bien stylisé le caractère assez paradoxal de cette situation, en définissant le Remembrement « une expropriation pour cause d'utilité de la propriété privée ».

Il est assez curieux de voir apparaître cette variété nouvelle dans nos cadres juridiques, à côté de l'Expropriation pour cause d'utilité publique. Rapprochons ce résultat de la conclusion que nous avons donnée à l'étude de la question précédente, et nous constaterons ce fait plus curieux encore. *La mesure qui a donné naissance à cette Expropriation pour cause d'utilité privée, est la même qui a substitué aux limitations subies par la Propriété dans l'intérêt privé, une limitation dans l'intérêt public.* Le Remembrement se présente comme une mesure de liquidation. Là où la Propriété privée était grevée d'obligations et de servitudes dans l'intérêt de la Propriété

privée, le Remembrement substitue à un bon nombre de ces charges une seule limitation, prise dans l'intérêt public. Et cette limitation — qui consiste à changer l'assiette du droit — liquide ces obligations et servitudes au moyen d'une sorte d'expropriation pour cause d'utilité de la Propriété privée.

Appendice

Le Droit de Délaissement

44. — Si, en un certain sens, on peut entendre le Remembrement comme une sorte d'expropriation pour cause d'utilité de la propriété privée, il n'en reste pas moins que cette mesure satisfait entièrement aux conditions générales que requiert le Code Civil pour que l'on puisse exproprier : « *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.* »

Que le Remembrement soit vraiment une œuvre d'utilité publique, nous croyons l'avoir suffisamment rappelé au cours de cette étude. Nous avons d'ailleurs indiqué les conditions qui pouvaient être exigées pour garantir ce caractère d'utilité publique.

On doit, de même, reconnaître, que la mesure n'atteint aucun propriétaire, sans que celui-ci reçoive la promesse d'une indemnité juste et préalable. L'indemnité, il est vrai, ne sera point payée en argent. Elle consistera en fonds de terre : ainsi l'exige le souci de ne point changer, d'une façon radicale, les habitudes de l'exploitant. Nous avons

examiné, au Chapitre précédent, le jeu des garanties d'équivalence, concernant tant la valeur des lots échangés que leur composition.

45. — Il est d'ailleurs un cas particulier où l'expropriation va revêtir son caractère de droit commun strict. Ce cas est celui du Délaissement. Lorsqu'un propriétaire de la minorité se refusera à accepter les échanges imposés par le plus grand nombre, il pourra délaisser sa terre ; alors il recevra une juste indemnité, qui lui sera réglée en espèces.

46. — On a beaucoup critiqué, avant le vote, l'opportunité de cette mesure. D'excellents auteurs, et notamment M. Souchon, (1) contestaient l'intérêt qu'il pouvait y avoir à laisser au récalcitrant cette porte de sortie. La faculté de délaisser, disait-on, qui permettait au propriétaire de se débarrasser de ses biens-fonds, allait lui procurer un thème de chantage, allait précipiter encore l'exode rural, et compromettre enfin le succès du Remembrement.

Les terres délaissées, il faudrait en effet que l'Association Syndicale les achète. Elle serait, de ce fait, entraînée à des achats parfois si onéreux que ses adhérents reculeraient devant la dépense, et abandonneraient l'opération. Le danger se trouvait d'autant plus grand qu'on avait restreint la majorité suffisante pour décider le remembrement. C'est ce

(1) SOUCHON — Académie d'Agriculture, séance du 24 janvier 1917.

que faisait justement remarquer M. Louis Marin (1). Si la loi avait exigé, pour imposer le Remembrement, une majorité des $\frac{3}{4}$, possédant les $\frac{2}{3}$ du territoire, un tiers seulement des terres risquait d'être délaissé ; et ce tiers pouvait assez facilement être acheté par la majorité des $\frac{3}{4}$. Avec la majorité réduite aux $\frac{2}{3}$, possédant la moitié des surfaces, les $\frac{2}{3}$ des habitants peuvent se voir contraints à acheter entre eux, pour se les répartir, l'autre moitié du territoire.

47. — Cet argument n'a pas été suivi. Le législateur a inscrit le droit de délaïser. Si, disait-il — et c'est le raisonnement de M. Chauveau (2) — si la loi de Remembrement en arrive à imposer à une minorité de propriétaires de voir changer l'assiette de ses droits, elle ne saurait aller plus loin. Elle ne saurait imposer à cette minorité des dépenses peut-être supérieures au profit qu'elle en retirerait.

Reportons nous à la conclusion que nous avons donnée à notre chapitre sur la Règle de Majorité. Nous avons alors mis en lumière une Incidence juridique : la loi de 1918, à propos d'un cas particulier — celui des réunions territoriales — introduisait dans notre Droit un principe nouveau : les réunions, simples travaux d'amélioration, pouvaient être entrepris par une Association syndicale autori-

(1) LOUIS MARIN. — Exposé des Motifs de la Proposition du 9 mars 1917.

(2) Sénat, Documents Parlementaires, 1917, p. 393.

sée, sans qu'un décret en Conseil d'Etat garantisse l'utilité de la mesure. Incidence très remarquable, qui modifiait le principe admis jusque là, qu'en matière d'améliorations, si utiles dussent-elles être, nul ne pouvait être contraint malgré soi de s'enrichir.

Si, après avoir accordé à la majorité ce pouvoir de contrainte, on avait refusé à la minorité le droit de délaisser, on aurait introduit une nouveauté plus surprenante. Ce n'étaient plus seulement des gens forcés de s'enrichir malgré eux ; c'étaient des propriétaires obligés de dépenser sans qu'ils y consentissent. Le législateur l'avait toujours compris. « En 1865, dit M. Chauveau, le délaissement a été inscrit dans la loi comme une satisfaction donnée à certaines résistances légitimes des intérêts privés, et pour éviter des dépenses disproportionnées aux moyens dont disposent les intéressés » (1) — parfois disproportionnées, ajoutait-il, aussi au profit sur lequel il pouvait compter d'une façon ferme.

Il est vrai, disent ceux qui combattent le droit de délaissement, qu'en matière de remembrement, les dépenses ne sont pas considérables, et que la plus-value escomptée les couvre largement. Ce n'est pas sûr, répond M. Chauveau, qui donne de ces frais une approximation très sage. « La plus-value n'est pas certaine, les frais sont parfois importants... Nous étudions une proposition qui intéresse la propriété elle-même ; or nous la soumettons à la loi

(1) Docteur CHAUX. — Discours au Sénat, du 29 septembre 1919.

des majorités ; cette majorité, nous l'avons réduite au minimum de la loi de 1888. Nous avons supprimé le décret d'utilité publique. N'est-ce pas la sagesse de laisser le propriétaire se réfugier dans le droit commun ? »

48. — Ne point toucher au droit commun, y toucher le moins possible, tel est le souci constant du législateur, en matière de Réunions territoriales. Certes, si l'on voulait que l'opération fut efficace, il fallait donner à une majorité réduite un pouvoir de contrainte. Cette règle de majorité ne pouvait jouer sans atteindre la conception que nous nous faisons de la Propriété. Nous avons recherché, dans ce Chapitre, la mesure de cette atteinte. Le changement d'assiette, imposé aux propriétaires, se présentait comme une limitation très raisonnable portée au droit de domaine ; et cette limitation, qui supprimait d'ailleurs bien des atteintes portées à la propriété dans l'intérêt privé, n'était que la suite d'une série de mesures restrictives prises dans l'intérêt public. La loi de 1918 ne faisait pas, à proprement parler, exception au Droit commun ; c'était plutôt un apport à ce Droit commun. Elle en modifiait l'aspect général ; mais non point à la manière d'une brèche que l'on ouvre dans un mur ; à la façon, plutôt, d'une pierre nouvelle posée à la crête d'un mur qu'on élève.

La loi de 1918 aboutissait à reconnaître une variété nouvelle d'expropriation, que des auteurs ont

nommée « expropriation pour cause d'utilité de la propriété privée. » Le Droit commun s'accommode de cette forme nouvelle, soit que les garanties d'équivalence aient à présider à l'échange des terres, soit que celui qui se refuse à l'échange, reçoive une juste indemnité de délaissement.

49. — Supprimer, par contre, le droit de délaissement, ce n'était pas seulement introduire dans nos lois une nouvelle forme d'expropriation, conforme aux principes élargis de notre Droit commun. *C'était imposer au propriétaire, en sa qualité de propriétaire et sans qu'il puisse se dépouiller de cette qualité, des obligations positives et onéreuses. C'était une servitude forcée.*

Tel est précisément le cas envisagé dans les 2 premiers numéros de la loi de 1865 article 1. « L'endiguement et le curage, dont parlent ces numéros, c'est-à-dire la préservation de la propriété contre le débordement et la stagnation des eaux, est une obligation imposée par la loi existante aux propriétaires : c'est une servitude légale. » Ainsi s'exprime Duvorgier, cité par M. Chauveau.

50. — Pour transposer cette solution à la matière qui nous occupe, il aurait fallu que nos lois aient imposé aux propriétaires le Remembrement, comme elles imposaient l'endiguement et le curage. Il aurait fallu qu'en matière de réunions territoriales, les propriétaires aient pu être contraints à des échanges,

sans qu'une majorité ait à se dégager pour les décider, sans qu'une association ait à se constituer pour les entreprendre (1). Notre législation ne considère point le Remembrement comme une servitude légale ; elle ne l'impose pas à la façon de Frédéric de Prusse. Tout au plus a-t-elle conféré à cette mesure d'Amélioration un caractère de mesure de Défense, l'état parcellaire ayant causé des maux reconnus de tous. Elle ne pouvait, en refusant le droit de délaisser, faire du Remembrement une mesure obligatoire : à cela, l'esprit public ne se fut point prêté.

(1) On peut représenter, sous forme de tableau, la symétrie que l'on relève entre les diverses manières d'opérer le remembrement d'une part, et la situation de la minorité d'autre part.

1^{er} Cas. — Remembrement libre..... Pour la collectivité, alternative entre Echange ou *statu quo*.

2^e Cas. — Remembrement mixte (imposé par la majorité). Pour la minorité, alternative entre Echange ou Délaissement.

3^e Cas. — Remembrement forcé (imposé par l'Etat). Aucune alternative : Tout le monde obligé de remembrer, sans pouvoir, ni s'abstenir, ni délaisser.

Si donc la loi de 1918 avait retiré la faculté de Délaissement, elle aurait pu, par symétrie, faire pressentir le Remembrement comme une mesure obligatoire ; ou bien alors, elle aurait manqué de symétrie.

CHAPITRE IV

Le Droit des Tiers

51. — Il peut paraître intéressant de situer le point où nous en sommes. Après avoir rappelé la pressante utilité du Remembrement, nous avons montré (Chapitre I) comment la loi avait favorisé l'opération, en permettant qu'une majorité l'impose. A ce pouvoir de la majorité il fallait des contre-parties ; nous les avons énumérées. Le chapitre II a eu pour objet d'énoncer les précautions qui pouvaient garantir l'intérêt des particuliers. Cet intérêt étant sauf, nous avons indiqué, au chapitre III, comment le droit de propriété lui-même était limité au minimum. Si le droit de délaissement avait été refusé au récalcitrant, on aurait vu consacrer, non seulement une limitation plus grave au droit de propriété, mais encore la métamorphose de ce droit en une véritable fonction sociale, dont le propriétaire ne pouvait se dégager; l'Appendice qui suivait le Chapitre III nous

a permis de voir, au contraire, comment le droit de délaisser avait été maintenu.

Nous pouvons ainsi apprécier la sage ordonnance de la loi de 1918. Le Remembrement, mesure d'intérêt public, se trouve facilité, sans que l'intérêt privé en souffre trop, sans que le droit de propriété lui-même s'en ressente à l'excès.

Il nous faut maintenant étudier, quelle est, sous l'empire de la Règle de Majorité, non plus la situation des propriétaires, mais la situation des tiers. Il nous faut examiner comment la loi a sauvegardé les intérêts et les droits de ces tiers.

Nous groupons, sous ce même nom de tiers, des catégories bien différentes : usufruitiers et usagers, titulaires de servitudes ou d'actions immobilières, créanciers hypothécaires ou privilégiés, fermiers ou métayers. Nous ne ferons d'ailleurs de ces diverses situations qu'une étude assez sommaire, où nous envisagerons successivement le cas des titulaires de droits réels, puis le cas de ceux qui sont liés au propriétaire par un lien d'obligation.

PARAGRAPHE I

Le Transfert des Droits Réels

52. — L'article 6 de la loi est ainsi conçu :

« Les privilèges, hypothèques et tous autres droits réels grevant les immeubles cédés en échange seront transportés de plein droit, avec les mêmes mo-

dalités, sur les immeubles reçus en leur place par voie de remembrement. Il en sera de même des actions en résolution, en revendication, et autres actions réelles.

» Toutefois, les tiers intéressés auront le droit de présenter leurs dires et observations devant la Commission prévue à l'article 4, qui jugera sans appel. »

53. — Appliquons cette disposition au cas d'Usufruit. Le fonds de terre A est échangé contre le fond B, mais ce dernier n'est qu'une nue-propriété. En vertu de l'article 6, l'ancien propriétaire de A acquerra la pleine propriété de B : par contre, l'ancien usufruitier de B recevra l'usufruit du fonds A, qui passera à l'état de nue-propriété. Il faudra bien entendu, pour que l'opération puisse être décidée, que la valeur vénale de A et de B soit équivalente. Si elle ne l'est pas, si par exemple, A vaut 2.000 francs de plus que B, le nu-propriétaire de B devra payer une soulte de 2.000 francs, dont l'usufruitier lui servira les intérêts. Si, par contre, B vaut 2.000 francs de plus que le fonds A, le propriétaire de A devra verser une soulte de 2.000 francs, dont les intérêts reviendront à l'usufruitier de B.

Mais cette condition n'est pas suffisante. En outre de l'équivalence en valeur vénale, il faut tenir compte de la similitude en état de culture. Le fonds B peut être en excellent état de culture, alors que le fonds A, tout en ayant la même étendue et la même qualité de terres, se trouve provisoirement mal

entretenu, envahi d'herbes etc... Si les deux fonds étaient possédés l'un et l'autre en pleine propriété, les deux échangistes auraient garde de ne point négliger la clause de l'article 3, n° 2, qui prévoit une soulte, « lorsqu'il y a lieu d'indemniser le propriétaire du terrain cédé des plus-values transitoires, telles que clôtures, arbres, fumiers, ensemencements et autres qui s'y trouvent incorporés ». Il pourrait en être autrement lorsque le fonds B est grevé d'usufruit (1). Le nu-propriétaire ne se soucierait peut-être pas de stipuler une indemnité compensant la culture négligée de A, puisque, en tout état de cause, il ne perçoit pas les fruits. L'usufruitier intervient donc, et présente devant la Commission de l'article 4, les observations qu'il juge nécessaires pour faire compenser la moins-value provisoire qui résultera de l'échange.

Ainsi s'expliquent les deux alinéas de l'article 6.

54. — Nous ne prétendons pas que ces dispositions s'appliquent aussi bien lorsqu'il s'agit de servitudes.

Il est d'abord des servitudes nées de l'état parcellaire et qui disparaîtront avec lui. Ce sont par exemple des servitudes de passage ou d'aqueduc qui résultent d'enclaves. Ces servitudes s'éteindront d'elles-mêmes lorsque le remembrement aura fait disparaître l'enclave.

(1) Cette situation se retrouvera avec plus d'ampleur et de précision, dans le cas du fermier, que nous étudierons à la fin du Chapitre.

Mais il est d'autres servitudes qui, celles-là, subsisteront. Soit B un fonds de terre, voisin d'un héritage C, et grevé, au profit de cet héritage, d'une servitude de ne pas bâtir. Une réunion territoriale est opérée, au cours de laquelle le fonds B est échangé contre le fonds A, distant de 500 mètres. Est-ce donc que la servitude de ne pas bâtir sera transportée sur le fonds A ? Ce serait certes là une solution ridicule ; car de quelle utilité pourrait être, pour le propriétaire de C, la défense de bâtir sur le fonds A, distant de 500 mètres ? La servitude qui grevait le fonds B devra, en réalité, grever toujours le fonds B. Seulement, dans l'échange entre A et B, on diminuera la valeur de B en raison de la charge qui le greève ; et, si-les deux fonds étaient d'égale valeur, l'ancien propriétaire de B paiera une soulte qui représentera la servitude.

L'article 6 ne semble donc pas devoir s'appliquer au cas de servitude.

55. — Si nous voulons bien saisir la différence qui oppose le cas d'un Usufruit au cas d'une Servitude, il nous faut considérer la nature économique de ces Droits réels. Les servitudes — comme, à notre avis, le droit de préemption — sont le type des droits réels qui portent sur un fonds déterminé en raison des qualités spécifiques de ce fonds. Lorsqu'une servitude de passage greève un héritage qui enclave une parcelle ; lorsqu'une servitude de ne pas bâtir greève un champ contigu à un bâtiment, on ne conçoit pas

que ces droits puissent être transportés ; ils grèvent les fonds en raison même de leur situation, c'est-à-dire d'une de leurs qualités spécifiques. Un usufruit, au contraire, n'est point établi au profit d'une terre ou d'un immeuble, mais au profit d'une personne ; c'est dire que le lien qui attache à la personne l'héritage grevé est beaucoup moins étroit que le lien qui l'unirait à un autre fonds. L'usufruit, par exemple, a été concédé au conjoint survivant pour lui laisser les ressources nécessaires à l'existence. Peu lui importe, en principe, que ces ressources lui viennent de tel ou tel fonds de terre, pourvu que leur montant demeure le même.

On conçoit, malgré tout, que l'usufruitier puisse tenir, pour des raisons de famille ou autres, à la terre dont il perçoit les fruits. Certes, son droit peut être transféré d'une terre à une autre ; toutefois, le remembrement, qui nécessite ce transfert, peut l'affecter dans une certaine mesure. Il n'en sera plus de même au cas de la dernière classe de droits réels que nous avons à envisager maintenant, les hypothèques.

56. — La terre n'intéresse le créancier hypothécaire que comme la garantie d'un placement. Il lui importe donc bien peu que la terre qui garantit la créance soit telle ou telle, pourvu que la garantie demeure suffisante. L'article 6 s'applique donc parfaitement au cas de l'hypothèque. Ce droit réel sera transporté de plein droit sur le fonds obtenu en échange, après que le créancier aura pu exercer de-

vant la Commission de l'article 4 un droit d'intervention.

Pourquoi le créancier intervient-il ? C'est qu'il pourrait y avoir collusion entre les membres de la majorité pour frauder le créancier. Un débiteur insolvable et malhonnête pourrait consentir à échanger son fonds de terre contre un fonds de moindre valeur. La loi a déjoué ce calcul, en réservant au créancier hypothécaire comme à tout titulaire de droit réel, la faculté d'intervenir.

Mais, cette réserve faite, et le créancier étant assuré que les terres échangées sont bien équivalentes, il n'y a aucune raison pour laquelle le créancier puisse s'opposer au transfert de son droit. Il gagnera même à ce transfert, et c'est ce que faisait remarquer depuis longtemps déjà Mathieu de Dombasles : « Loin d'être diminuée, la valeur du gage sera, non seulement maintenue, mais le plus souvent augmentée, car 2 hectares de terre en une seule pièce affranchie de toute servitude, ont beaucoup plus de valeur que la même superficie, morcelée en 10 pièces et assujettis à tous les inconvénients qu'entraîne ce morcellement. »

57. — Il nous faut cependant signaler, à propos du transfert des hypothèques, une difficulté. Lorsque plusieurs parcelles, grevées chacune d'hypothèques, sont échangées contre une seule, quel va devenir le sort des hypothèques portant sur les parcelles ? Fauda-t-il, se demande M. Chauveau, « diviser idéale-

ment la [nouvelle terre] en parts correspondant aux anciennes parcelles, ou en faire le gage en son entier, de chacune des créances hypothécaires, sauf à déterminer le rang de celles-ci par la date de leur constitution primitive ? » Les deux solutions ont été adoptées dans les pays de l'Europe Centrale. (1) L'équité commandait au législateur de se prononcer pour la première. Il a cependant gardé le silence sur ce point, et c'est le règlement d'administration publique du 5 juillet 1920 qui a définitivement réglé la question, dans le sens que préférerait M. Chauveau.

Article 57 : « Un propriétaire, auquel appartiennent plusieurs parcelles grevées séparément de droits réels, ne peut, par voie de Remembrement, recevoir en contre-échange une parcelle unique que si les droits réels affectant les parcelles échangées, peuvent être lotis sur la parcelle unique.

« Dans ce cas, le Syndicat fixe, sauf recours à la Commission arbitrale, la contenance et l'emplacement de chaque portion de la parcelle unique substituée, au point de vue de l'exercice des droits réels, à chacune des parcelles échangées. »

58. — Nous pouvons maintenant résumer de la façon suivante la partie qui concerne le transfert des droits réels. L'hypothèque, l'usufruit, l'usage, etc..., devront être transportés sur la terre obtenue en échange, après toutefois que le créancier, l'usufrui-

(1) Cf. POISSON : « *Du Remembrement de la Propriété foncière dans les Pays germaniques* ».

tier, l'usager... auront eu la faculté d'intervenir devant la Commission de l'article 4. Ces tiers auront pu ainsi présenter leurs observations au sujet d'un échange qui ne satisferait, ni à la condition d'équivalence en valeur, ni même à la condition de similitude dans l'état de culture. Nous étendrons cette solution au droit de réméré, et aux actions réelles, comme en résolution, en revendication, etc... (1). Puisque le remembrement aboutit à changer l'assiette de la propriété, ce changement doit être opposable à ceux qui pourraient éventuellement acquérir cette propriété, à condition que ces tiers aient eu l'équitable faculté de se faire entendre.

Au contraire, il semble bien difficile que l'article 6 puisse s'appliquer aux servitudes. On ne voit pas que ces dernières puissent être transportées, soit qu'elles disparaissent d'elles-mêmes par l'effet du re-

(1) Une conséquence assez curieuse découle de cette solution. Qui dit Action dit Preuve. En ce qui concerne une terre remembrée, la preuve devra être, en quelque sorte, dissociée de l'objet de l'action. Voici comme nous l'entendons.

Le fonds A a été dévolu à Primus, en succession. Secundus, véritable héritier, se présente quelques années après, et intente une action en pétition d'hérédité. Il revendique donc le fonds qui faisait partie de la succession. Mais, dans l'intervalle, un remembrement s'est opéré, au cours duquel le fonds A a été échangé contre le fonds B. L'action va se trouver transportée sur le fonds B; le fonds B fera l'objet de la revendication; mais la preuve, elle, ne pourra porter que sur le fonds A, dont il conviendra de rechercher l'origine, etc...

Il en sera de même en ce qui concerne une action en résolution. Le vendeur qui résoud la vente du fonds A devra appuyer sa demande sur des preuves relatives au fonds A, encore que l'objet de son action soit de se faire attribuer le fonds B.

L'action est transportée; mais la preuve ne suit pas le sort de l'action.

membrement, soit qu'elles aient le caractère d'être spécifiquement et indissolublement liées à un fonds de terre. Nous appliquerions volontiers cette même solution au droit de préemption, car, lorsqu'un individu a acquis un tel droit, c'est vraisemblablement qu'il a des vues sur un tel fonds — et non point sur un fonds éloigné, ce dernier fût-il de même valeur — en raison, par exemple, de la contiguïté des héritages.

Il faut donc convenir qu'en cette matière, le texte de 1918 a été trop général et trop laconique. La question du droit de préemption mise à part, nous aurions préféré la rédaction du texte Ribeyre : « Les droits de privilège, d'hypothèque, d'usage, d'usufruit, de réméré, de préemption, grevant l'immeuble échangé, sont transportés de plein droit sur l'immeuble reçu en échange ».

Indiquons, pour terminer, la solution que donnait le texte de M. Bouilloux-Lafont : « Après l'opération, les servitudes naturelles ou légales continueront à subsister en leur emplacement obligatoire. — Les servitudes contractuelles seront remaniées en même temps que le territoire, et de nouveau énoncées, avec le minimum de charges pour le fonds servant. »

PARAGRAPHE II

La situation des Fermiers et des Métayers.

59. — Un remembrement est décidé, qui va affecter des terres louées à bail. Que va devenir le bail en cette hypothèse ? La loi ne le dit pas. A défaut de texte, on peut imaginer diverses solutions. Le bail sera transféré comme un droit réel, sur la parcelle obtenue en échange, et le fermier suivra le sort du propriétaire. Ou bien, le changement d'assiette entraînera rupture du contrat, et résiliation du bail. Ou bien enfin, le fermier (ou métayer) restera sur la terre qu'il cultivait, et le contrat de louage se trouvera opposable au nouveau propriétaire, comme il le serait à tout acquéreur en cas de vente ordinaire.

La loi passe absolument sous silence la situation du fermier ou du métayer. Toutefois, il y a bien des raisons de croire que la troisième solution doit être rejetée de prime abord. Au cas où un propriétaire exploitant échange des terres contre un propriétaire affermant, il faudrait que le premier laisse un fermier sur des terres qu'il a l'intention de cultiver lui-même. Au surplus, un remembrement mettant souvent en cause plus de 2 propriétaires, un même fermier pourrait se trouver, après l'opération, avoir affaire à une infinité de bailleurs. A quoi servirait-il enfin de remembrer les terres, si le remembrement des cultures ne s'ensuivait pas ? Les chances de procès

entre propriétaires seraient, il est vrai, atténuées ; mais toutes les suites gênantes que l'état parcellaire entraînait pour l'exploitation continueraient à se produire. D'autre part, il est bien peu probable que le législateur ait voulu faire de l'échange un cas de rupture du bail, car le remembrement, qu'il encourageait comme une mesure favorable à l'agriculture, aurait alors provoqué une grave crise d'exploitation. « Il n'est pas douteux, concluent donc MM. Henri et Joseph Hitier, que l'intention du législateur a été d'assimiler le fermier aux titulaires de droits réels, et de considérer le droit du fermier comme transporté sur la nouvelle parcelle attribuée à son bailleur » (1).

Les auteurs que nous venons de citer ont consacré à la situation du fermier, en cas de remembrement, un article fort complet. Nous ne pouvons mieux faire ici que d'en donner de larges extraits, la question ayant été traitée par eux d'une façon intégrale.

60. — MM. Henri et Joseph Hitier ayant fait remarquer que des terres d'une valeur équivalente peuvent être en états de culture bien différents (2), rappellent que, dans ce cas, l'article 3 de la loi prévoit une soulte. « Cette soulte garantie, on conçoit que les propriétaires ne se montrent pas réfractaires

(1) HENRI et JOSEPH HITIER. — *Chronique Agricole de L'Expansion Economique*, janvier 1919.

(2) Voir Chapitre II, p. 71.

en face du risque à courir d'un lot à recevoir affecté d'une moins-value temporaire, d'autant plus que celui qui acquiert un droit perpétuel passe assez facilement sur les différences qui n'ont qu'un caractère transitoire, susceptibles de s'atténuer et même de disparaître sous l'action de l'homme.

« Il n'en est pas de même du fermier. Son état d'esprit est tout autre, précisément parce qu'il n'a sur le sol qu'un droit essentiellement temporaire. Un fermier a un bail de 9 ans par exemple ; il a mis sa terre en pleine valeur ; il lui reste 3 ou 4 ans à faire, pendant lesquels il compte retirer les avantages des avances par lui consenties au sol. Voilà qu'est décidé par la majorité des propriétaires le remembrement. L'application de la mesure va peut-être transporter le droit de son propriétaire, et par contre le sien, sur telle parcelle négligée. Pour lui la perspective est sévère. Ce n'est pas dans les 3 ou 4 années du bail qui lui restent à accomplir qu'il aura le temps de remettre la terre en état, et de tirer parti de cette remise en état. Pour lui, l'opération est désastreuse. Alors il y a beaucoup de chances pour que le fermier agisse sur son propriétaire, lui déconseillant d'adhérer à l'association, et, devant l'hostilité de son fermier, le propriétaire, déjà hésitant, se rangera peut-être du côté des opposants.

« Nous savons bien que M. Chauveau a indiqué, dans ses explications devant le Sénat, qu'il y aurait lieu d'attribuer au fermier les intérêts de la somme qui serait accordée au propriétaire comme soulte,

du chef de la moins-value temporaire. Mais c'est là, à notre avis, quelque chose de tout à fait insuffisant. Si, par hypothèse, on accorde à un propriétaire une soulte de 300 à 400 francs par hectare, du fait de moins-value temporaire reconnue à un lot, ce sera pour le fermier, sur la base de 5 %, 15 ou 20 francs à lui attribuer annuellement pour ce qui reste à couvrir de son bail, c'est-à-dire une somme dérisoire, nullement en rapport avec le préjudice qu'il subit.

« Il nous apparaît donc indispensable, si l'on veut convertir les fermiers au Remembrement, de les assurer quant aux conséquences de l'opération à leur endroit... Il faudrait prévoir, au profit des fermiers, une estimation de ce que représente leur droit au bail sur la terre qu'ils abandonnent, de ce que représente le droit au bail sur la terre qu'ils prennent en remplacement, et, dans le cas où l'expertise constaterait une moindre valeur comme état cultural, du lot nouveau, admettre le principe d'une indemnité » (1). Nous retrouvons ainsi cette Incidence économique dont nous avons esquissé la courbe dans notre Introduction (2).

MM. Henri et Joseph Hitier rappellent d'ailleurs que le cas du Remembrement en pays de fermage ne se pose pas très fréquemment. Ces pays se caractérisent plutôt par la pratique des Marchés de terre, et des échanges de culture entre fermiers, pratique

(1) HENRI et JOSEPH HITIER. — *L'Expansion Economique*, Chronique agricole de janvier 1919.

(2) Cf. p. 34 et suivantes.

à laquelle nous avons fait allusion dans notre Introduction (1).

61. — En ce qui concerne les pays de métayage, les difficultés que nous venons d'étudier se rencontrent à un bien moindre degré. Certes, là encore, les terres échangées, quoique de même étendue et de qualité semblable, peuvent se trouver dans un état de culture fort différent. Mais, alors que, dans les pays de fermages, le propriétaire pourra passer outre cette différence dont il ne subit pas l'effet, il y veillera au contraire si son domaine est exploité en métairie. C'est que, dans ce cas, il participe au produit en nature, et qu'il ne lui est pas indifférent de recevoir une terre mal fumée ou envahie de mauvaises herbes. Il ne risque donc pas de se produire entre propriétaire et métayer le conflit qui risque de naître entre propriétaire et fermier : les intérêts des deux parties sont solidaires.

Si l'on ajoute à cette observation que les pays de métayage sont souvent des pays bocagers, où le domaine se trouve normalement bien constitué, et où le remembrement est moins nécessaire, on se rend compte qu'on ne trouve guère ici de difficultés. Il n'en reste pas moins que le métayer, qui se croirait lésé, aurait toujours le droit de présenter ses dires à la Commission Arbitrale de l'article 4.

(1) Cf. page 28.

62. — C'est d'ailleurs cette même Commission Arbitrale qui, dans l'esprit du législateur, devra résoudre les difficultés relatives aux fermages. Cette idée se trouve exprimée dans une lettre que M. le Sénateur Chauveau adressait en mars 1919 à l' « Expansion Économique. » Nous citons d'assez larges extraits de cette lettre, car on y retrouve très nettement ce caractère de souplesse que le législateur attachait à la loi de 1918.

« Le fermier n'est-il pas, sans contestation possible, l'un de ces tiers intéressés dont la Commission prévue à l'article 4 doit accueillir les dires et observations pour y donner telles suites qu'il appartiendra?... On envisage, dans le Rapport au Sénat, l'hypothèse d'un recours de sa part devant la Commission, au cas où il se croirait justifié à demander la modification ou même la résiliation de son bail... A fortiori sera-t-elle compétente pour arbitrer les difficultés qui pourraient s'élever au sujet de la soulte en argent attribuée au propriétaire pour l'indemniser de moins-values temporaires. » Certes, la législation allemande a décidé que, « si la soulte est payée par le propriétaire pour une plus-value de terrain, le fermier paiera les intérêts et que, si elle est reçue par lui, le fermier en recevra les intérêts. » Mais la même solution ne saurait prévaloir en France : « Des prescriptions se rapportant à chaque cas particulier sont peut-être à leur place dans une loi sur le Remembrement dont l'application se trouve confiée, comme en Allemagne, à des agents de l'Administra-

tion ; mais elles auraient moins de raison d'être dans le système adopté ici, qui laisse aux intéressés eux-mêmes la conduite des opérations, et délègue à une Commission Arbitrale le soin de résoudre les difficultés de tout ordre qu'elles soulèvent ».

Appendice

63. — La loi de 1918, ainsi que nous croyons l'avoir montré, a produit plusieurs incidences d'ordre juridique.

Elle accentue (Voir Chapitre III) le caractère relatif de la notion de Propriété.

Par contre, elle ne modifie pas le droit commun de l'expropriation (Voir l'Appendice au Chapitre III) — à cela près, toutefois, qu'en matière de remembrement, ce n'est pas l'Etat qui intervient, mais une majorité de propriétaires.

De ce dernier point de vue, la loi de 1918 étend d'une façon appréciable la capacité des Associations Syndicales, et marque une nouvelle phase dans le développement de la législation qui les régit (Chapitre I).

64. — L'étude que nous venons de faire au Chapitre IV, relatif aux droits des tiers, nous a permis de voir dans quelle mesure ces droits étaient transférés d'une terre à l'autre. Nous saisissons ainsi l'incidence produite par la loi de 1918 en matière de subrogation réelle.

CHAPITRE V

Les Echanges libres

55. — Nous croyons avoir suffisamment défini la méthode indiquée par le législateur pour remédier aux inconvénients de l'état parcellaire. Sans faire du remembrement une mesure obligatoire, imposée et entreprise par l'Administration — comme c'est le cas en Prusse, par exemple — il a estimé cependant trop nécessaire cette œuvre de remembrement pour ne pas permettre à une certaine majorité de l'imposer aux récalcitrants. Légalement, la chose était déjà possible depuis 1888 ; mais, tout en précisant davantage ce point controversé, la loi de 1918 a rendu plus facile la constitution de la majorité, plus efficace sa décision.

Cela ne veut pas dire, d'ailleurs, que le législateur de 1918 ait entendu abandonner la pratique des échanges libres. On sait que, jusqu'aux dernières années du 19^e siècle, la loi française n'avait envisagé

que cette forme de remembrement, suivant laquelle, d'un commun accord, les propriétaires décident de procéder à des échanges. La plus récente rédaction était celle de 1884 (1), votée quatre années avant que le principe du remembrement imposé par la majorité fût reconnu *implicitement* dans notre Droit.

Les faveurs accordées aux échanges libres étaient des faveurs d'ordre fiscal. La loi de 1918, en son article 8, prend soin d'en maintenir le principe, et même de l'étendre, ainsi qu'on peut le voir en comparant les deux textes de 1884 et de 1918 :

66. — Loi de 1884. « ... Il ne sera perçu, sur les échanges d'immeubles ruraux, que 20 centimes par 100 francs, pour tout droit proportionnel d'enregistrement et de transcription, lorsque les immeubles... (2) Le droit réglé par l'article 52 de la loi du 28 avril 1816 sera payé sur le montant de la soulte ou de la plus-value. »

Loi de 1918 : « Les échanges d'immeubles ruraux effectués conformément aux dispositions de la loi du 3 novembre 1884 seront, en ce qui concerne le transfert des privilèges et hypothèques dont ils seraient grevés, assimilés aux échanges réalisés par voie de remembrement collectif... Une loi de finances déterminera les conditions dans lesquelles ces

(1) Loi du 3 novembre 1884. Cf. page 17 en Note.

(2) Voir *Supra*, page 17, en Note. On y trouvera également les conditions qui doivent être réunies pour qu'un échange libre d'immeubles ruraux soit considéré comme un remembrement.

échanges seront exempts de tout droit au profit de l'Etat...

Nous avons vu plus haut (1) l'Incidence fiscale qui avait résulté de l'exemption des soultes. Aussi un troisième texte est-il intervenu pour rétablir, sur ce point, la législation de 1884.

Loi du 30 juin 1923, art. 23 : « Par dérogation à l'article 8, 3^e alinéa, de la loi du 27 novembre 1918, et à l'article 7, 1^{er} alinéa, de la loi du 12 août 1919, les soultes et plus-values d'échanges individuels d'immeubles ruraux, réalisés dans les conditions prévues par la loi du 3 novembre 1884, sont passibles du droit afférent aux mutations immobilières à titre onéreux. »

« En toute hypothèse, les soultes ou plus-values d'échanges individuels sont frappés du droit afférent aux mutations immobilières à titre onéreux. »

Nous n'insisterons pas davantage sur cette forme de remembrement par échanges libres. Il n'y a là qu'un vestige de législation antérieure, à côté de la construction originale de 1918 qui fait l'objet de notre étude.

(1) Voir *Supra*, pages 36 et suivantes.

Conclusion

67. — Nous nous permettons de rappeler ici les lignes que nous écrivions au terme de notre Introduction : « Nous sommes en présence d'un texte. C'est ce texte qu'il nous faut commenter ; c'est lui qui nous sert de point de départ. Nous aurons à le confronter aux faits. D'abord, aux faits précis auxquels il cherche à remédier. Puis à l'ensemble des faits environnants et des conditions générales, soit que ces faits agissent sur le texte, soit que le texte agisse sur les faits. Nous retrouvons donc naturellement ici les trois questions essentielles que nous avons dégagées : *Adaptation du texte à son objet ; influence du milieu sur la loi ; incidences de la loi sur le milieu.* Nous laissons ainsi entrevoir quelles seraient les têtes de chapitre d'une table des matières tout à fait logique d'un Commentaire parfaitement ordonné. Ces trois questions successivement résolues nous permettraient de répondre à la question d'ensemble qui est l'objet même du Commentaire, à savoir : *Quelle est l'efficacité de la loi?* Nous nous serions ainsi acheminés naturellement vers notre Conclusion ».

Nous indiquions ensuite pourquoi nous avions cru devoir adopter un plan différent. Maintenant que nous avons épuisé l'ordre des matières disposées suivant ce plan, nous pouvons répondre, malgré tout, à la question tripartite dont nous résumions ainsi l'énoncé : Quelle est l'efficacité du texte ?

Le texte, d'abord, est-il adapté à son objet ? L'objet du remembrement, à savoir la réforme de l'état parcellaire, nous l'avons indiqué dans notre Introduction. Nous avons pu apprécier, dans nos Chapitres I et V, quelles facilités donnait le texte à l'œuvre de remembrement ; nous avons pu également nous rendre compte, aux Chapitres II et IV, quelles garanties il présentait en ce qui concerne les intérêts des particuliers (qu'il s'agisse des propriétaires, ou des tiers intéressés).

Le texte, ainsi adapté à son objet, se pliait-il, s'assimilait-il, à l'ensemble des conditions que constituent l'état des mœurs, l'état des pays, l'état des lois antérieures ? Nous avons noté en divers lieux, et spécialement au cours de notre Introduction, l'influence, sur le jeu de la loi, de ces diverses conditions morales, culturelles et juridiques.

La loi de 1918 ne réagissait-elle pas à son tour sur le milieu ? ne provoquait-elle pas un faisceau d'actions indirectes qu'il faut considérer lorsqu'on veut avoir une idée plus précise de son efficacité ? Nous nous sommes arrêté à l'étude de ces diverses Incidences, fiscale, économique, juridique, celle-ci ayant fait surtout l'objet de notre Chapitre III.

Nous avons eu souvent l'occasion de remarquer que la loi — tout en étant adaptée à l'état de choses (état parcellaire) dont elle vise directement la réforme — s'est trouvée contrariée par l'état de choses environnant. Reste à savoir si cet état de choses ne peut être modifié en conséquence, et si les incidences mêmes, créées par la loi de 1918, ne peuvent aider cette transformation.

Nous avons suivi surtout les incidences juridiques. Nous avons vu comment la loi de 1918, portait, dans l'intérêt public, une limitation nouvelle à la notion de Propriété absolue ; comment elle contribuait à cette œuvre d'ensemble dont M. Ripert a dit qu'elle devait être l'œuvre de notre siècle, à savoir « *reconstituer l'élément social de la Propriété* ». Certes, l'effet qu'a produit à cet égard la loi de 1918, n'est pas très considérable ; on doit néanmoins le relever, comme l'indice et l'étape d'une transformation qu'il ne s'agit plus que de continuer.

68. — L'œuvre de remembrement ne se suffit pas à elle-même. Elle doit s'accompagner d'autres mesures qui, l'encadrant, si l'on peut dire, d'un même rythme, viseront précisément à modifier cet état général environnant, qui nuisait à son action. Le Remembrement n'est qu'une pièce d'une plus grande réforme.

69. — Chose curieuse : cette constatation que nous venons de faire au regard du temps présent, se dé-

gage aussi bien de l'histoire. Notre époque marque, en quelque sorte, la seconde génération des réunions territoriales. La première génération était contemporaine de l'Époque classique, du 16^e au 18^e siècle ; elle s'était, d'ailleurs, surtout développée dans les pays saxons et germaniques. Eh bien, ces remembrements n'étaient pas, eux non plus, des mesures isolés ; ils se reliaient à une vaste Réforme Agraire.

M. André Poisson, dans une thèse soutenue il y a quelque vingt ans (1), a mis ce fait en pleine lumière. Il a montré d'abord les connexions qui existaient, en pays germaniques, entre le remembrement et l'abolition des servitudes féodales. « Derrière le système féodal, en effet, subsistaient, au moins dans les pays germaniques, les vestiges d'un régime plus ancien », (2) le régime communautaire. Les deux grands actes de réforme agraire du 16^e-18^e siècle sont une protestation contre l'un et l'autre de ces deux régimes.

Voici déjà une liaison intéressante, mais ce n'est encore là qu'une liaison entre deux réformes distinctes, bien que parallèles. Bien plus étroite est la pénétration que l'on relève entre le remembrement, d'une part, et deux autres mesures, le partage des communaux et la suppression de la vaine pâture.

A vrai dire, il n'y a pas là seulement trois mesures

(1) ANDRÉ POISSON. — *Le Remembrement de la Propriété Foncière dans les Pays Germaniques*.

(2) POISSON. — *Op. cit.* page 3. Nous avons indiqué par ailleurs, à la page 92 (et suivantes) de notre étude, les analogies que l'on peut relever, du point de vue juridique, entre les deux réformes.

parallèles ; il y a une seule réforme à trois effets ; aucune ne pouvait exister sans les autres. « Comment supprimer les servitudes de passage (vaine pâture), si les parcelles restent éparses, et que les chemins continuent à manquer?... Et à quoi bon partager les communaux s'ils doivent l'être en un nombre infini de parcelles? » (1) La multiplicité des parcelles, telle qu'elle existait dans l'Open Field anglais avant les Enclosures, n'aboutissait-elle pas, en fait, à perpétuer un régime communautaire, où l'assolement était obligatoire, où la date des récoltes était fixée par des bans, où l'exploitation ne différait guère, en somme, de celle d'un communal dont les habitants se partagent les fruits ?

La Réforme Agraire de cette époque n'était pas seulement une révolution technique ; c'était aussi la traduction d'une poussée individualiste. Sans doute la découverte de l'assolement de Norfolk incitait les agriculteurs à briser la rotation triennale uniformément suivie, et les amenait à abolir la vaine pâture. Mais, d'un point de vue plus élevé, la Réforme Agraire n'était que la jonchée sur le sol, de cette semence d'individualisme qui se répandait aussi dans les esprits. Liée à l'abolition des servitudes féodales, elle visait à affranchir la terre, à donner à l'exploitant la liberté de culture.

POISSON. — *Le Remembrement de la Propriété foncière dans les Pays germaniques*, p. 28.

70. — Aujourd'hui pas plus qu'au temps de cette première génération, les réunions territoriales ne constituent des mesures isolées. Elles ne sont que la partie d'un tout, et ce tout ne peut être qu'une large Réforme Agraire, par laquelle on s'essaiera de remédier à la Crise actuelle.

Il faut lire les pages où, peu avant la guerre, M. Caziot dénonçait le mal qui menace nos campagnes (1). L'auteur ne se bornait pas d'ailleurs à marquer les symptômes, il indiquait les causes et ces causes sont diverses ; ce n'est pas en s'en prenant à chacune isolément, que l'on parviendra à la guérison.

Nos campagnes se vident. L'exode rural ajoute ses effets à ceux de la dénatalité pour diminuer, dans des proportions effrayantes, notre population paysanne. Voilà bien sans doute, parmi la diversité des causes et des symptômes, la cause et le symptôme essentiels. Et cette pensée vient dès lors à l'esprit, que *la Crise de nos campagnes est moins une Crise de la Propriété, qu'une Crise de la Famille.*

71. — Cette crise de la famille, partout elle se manifeste et partout on la déplore. Nombreux sont les juristes, et les sociologues qui reconnaissent, aussi bien que les moralistes, l'effort qu'il faut tenter pour renforcer les qualités de la famille : stabilité, fécondité, affermisement du sentiment religieux, autorité du

(1) PIERRE CAZIOT. — *La Valeur de la Terre en France.*

père de famille. Toutes ces réformes sont solidaires. Il pourra sembler étrange, de prime abord, que nous soyions venus à en parler, alors que le sujet que nous traitons ici paraît d'un ordre différent. Nous avons cru pourtant nous rapprocher de la vérité en élevant le débat. La Réforme Agraire, qui avait été, au 16^e-18^e siècle, la projection d'une réforme philosophique, doit être maintenant le soutien d'une réforme morale.

Il ne faut pas, d'ailleurs, que cette expression de « réforme morale » puisse prêter à confusion. Il ne faut pas que, sous prétexte de ne pouvoir agir sur les mœurs, le législateur s'abstienne. Le « *Quid lege sine moribus* » est une formule trop paresseuse pour notre temps. L'œuvre de législation doit étayer l'œuvre morale, d'autant que les lois ont largement contribué à cette crise des mœurs.

Le Code Civil, qui était vraiment le Code de la Propriété, n'était nullement le Code de la Famille. Le Code a séparé et opposé ces deux notions qui auraient dû pourtant rester liées d'une attache indissoluble ; car c'est la perpétuité de la famille qui justifie l'appropriation de la terre, et la propriété ne vaut que par la famille qui y demeure.

Telle n'était pas la conception des Philosophes. Pour les Physiocrates, l'appropriation des choses était un corollaire de la liberté individuelle, elle-même considérée comme une sorte de qualité géométrique de l'esprit. Pour les Révolutionnaires, la

Propriété était antérieure et supérieure aux lois. De la Famille, le Code Civil ne s'occupe point.

Aujourd'hui, un mouvement se dessine en sens inverse. L'Ecole de M. Duguît, s'attaque à ce qu'il y a d'absolu dans la notion de Propriété ; des juristes comme M. Ripert annoncent que notre siècle reconstituera l'élément social de cette notion. Ainsi, la notion de Propriété rentre dans l'ordre ; elle redevient ce qu'elle était jadis, une notion relative. Seulement, ce qu'il y a de féroçement égoïste en elle ne doit pas s'effacer uniquement devant l'intérêt social ; mais aussi devant l'intérêt de la famille.

72. — Voilà pourquoi, tout à côté de l'œuvre morale qui vise à affermir les qualités de la famille — stabilité, fécondité, sentiment religieux, discipline (1) — l'œuvre législative a sa place. Dans un ordre d'idées tout à fait voisin de celui qui nous occupe, elle peut, elle doit tendre à renforcer l'autorité du chef de famille. Nous avons signalé, dans notre introduction, comment avant le dernier quart du 19^e siècle, les auteurs et les Assemblées avaient cherché, de ce côté, un remède à l'état parcellaire. Depuis lors, le législateur a recherché une solution différente, celle-là même du remembrement, que nous avons examinée dans cette étude. Il est vraisemblable que son œuvre ne sera efficace qu'à la condition de n'être point par-

(1) On pourra lire à ce sujet les très intéressantes études du Révérend Père Coulet, réunies sous le titre : *L'Eglise et le Problème de la famille*.

tielle. Le remembrement ne servira de rien si, à la prochaine succession, le domaine se retrouve divisé en parcelles. Les Chambres pourraient donc s'inspirer de la proposition que formulait, dès 1871, M. Pierre de la Gorce (1) ; en décidant « que le partage d'ascendant ne pourrait plus être attaqué pour inobservation des articles 826 et 832 », elles consacrerait au profit du père de famille, le droit de maintenir, sinon l'unité du domaine, du moins l'unité des terres qui le composent.

Bien des penseurs, il faut le dire, ne se contenteront pas de cette mesure ; ils demanderont que la décision du père de famille devienne inattaquable, non seulement lorsqu'elle est contraire à la règle du partage de chaque bien *in specie*, mais encore lorsqu'elle attribue à un enfant un avantage dépassant les limites de la quotité disponible.

Il ne s'agit là de rien moins que de rétablir, au profit du père de famille, la liberté de tester. Cette question, intimement liée à celle qui nous occupe ici, lui est très supérieure encore en importance, car, de sa solution, dépend, pour une très large part, le problème du peuplement, et, en définitive, la vie de la France. « Le partage forcé [et égal] des héritages, écrit M. Auburtin (2), a pour résultat habituel

(1) PIERRE DE LA GORCE, — *Revue Critique de la Législation et de la jurisprudence*, 1871-72, p. 652. Au sujet de cette proposition, voir ce que nous avons dit à la page 31.

(2) On pourra lire le très intéressant article de M. AUBURTIN, publié dans *La Revue des Sciences Politiques* (livraison de janvier-mars 1922), sous le titre : *Le Suicide National*.

de rendre la famille instable et peu féconde. En effet, les biens des parents devront être, après leur mort, également répartis entre tous les enfants, il faut vendre, à chaque génération, la maison paternelle ; il faut diviser le sol en parcelles, qui seront, au décès des propriétaires, subdivisées elles-mêmes entre les nouveaux héritiers. Mais tôt ou tard ces lambeaux de terre ne suffiront plus à faire vivre la famille, et tous ses membres tomberont enfin au rang des journaliers ou des indigents. Il se forme alors un prolétariat agricole ; les uns végètent sur place ; d'autres émigrent sans esprit de retour ; et beaucoup de ménages, prévoyant pour leurs descendants des maux analogues à ceux dont ils ont souffert eux-mêmes, cherchent à y échapper par la quasi-stérilité volontaire ».

Le rétablissement de la liberté de tester sera vraisemblablement, non point le seul, mais le principal remède à la Crise des Campagnes. Précédée du remembrement, qui rendra au père de famille un domaine bien constitué, cette mesure permettra d'éviter un nouvel émiettement des terres.

Evidemment, cela ne peut pas être l'œuvre d'un jour. Le législateur a bien agi en sériant les questions, et en n'entreprenant pas de front les diverses parties de la réforme. Nous avons vu comment les circonstances l'avaient conduit à s'occuper du remembrement. L'état parcellaire était un mal dénoncé depuis longtemps déjà, et, sans doute, une loi serait intervenue tôt ou tard pour y remédier. La guer-

re, la crainte de disette, l'idée qu'il fallait substituer la machine à la main d'œuvre, et adapter, en conséquence, le sol à la machine, ont certainement hâté le vote. Maintenant que la loi est votée, on peut mieux se rendre compte de ses insuffisances ; on saisit mieux les entraves qui résultent de l'état de choses environnant ; et l'on voit plus clairement les mesures successives qu'il y aura lieu de prendre pour modifier cet état de choses. *Au premier plan, refonte du régime successoral, par le rétablissement progressif de la liberté de tester.* Mais cette première révision en entraînera d'autres à son tour. Si le domaine bien remembré n'est plus partagé entre les héritiers, les cadets de la famille formeront tout naturellement les éléments de cette main-d'œuvre nationale dont nous ressentons durement l'absence. On entrevoit dès lors les améliorations qu'il faudra porter à *nos lois protectrices du travail*, ne serait-ce que pour compenser, au profit des cadets, l'effet des nouvelles lois successorales. Notre Patrie, d'ailleurs, se montrera d'autant plus disposée à cet effort, que cette main-d'œuvre aura été recrutée chez ses enfants. Ainsi s'étendra, de proche en proche, à travers le 20^e siècle, cette immense Réforme dont la loi de 1918 a peut-être marqué le premier jalon.

73. — Lorsqu'on compare donc l'œuvre de Remembrement, telle qu'on cherche à l'entreprendre, à la

pratique des Réunions territoriales du 16^e-18^e siècles, on voit que l'une et l'autre ne sont que la pièce détachée d'une plus grande réforme. A de larges intervalles de temps, ces réformes ont été inspirées par des besoins techniques comparables : liberté de culture plus entière, recherche de meilleurs assolements... Mais ces réformes portent aussi la frappe d'un esprit tout différent. *La Réforme Agraire du 16^e-18^e siècle était essentiellement une protestation de l'esprit individualiste contre tout vestige de contrainte communautaire ; la Réforme Agraire du 20^e siècle impliquera la soumission de cet esprit individualiste aux exigences de la famille et de la société.*

74. — Le Remembrement de la Propriété — qui comporte par lui-même, nous l'avons vu, une soumission de l'intérêt individuel à l'intérêt collectif (1) — doit s'accompagner d'un Remembrement de la Famille. Nous avons maintenant à signaler une autre mesure collatérale, elle aussi frappée de ce caractère commun à toutes les mesures que nous envisageons ici ; à savoir la nécessité, pour remédier à une crise sociale, de s'appuyer sur autre chose que sur l'individu. C'est bien dans cet esprit que le X^e Congrès National de la Mutualité et de la Coopération Agricole émettait, d'une façon pratique, le vœu suivant :

(1) Voir notre Chapitre III : *Le Respect de la Propriété.*

« 2°. Que, dans le cadre de la nouvelle législation simplifiée, les coopératives et les syndicats agricoles soient autorisés à se substituer à leurs membres, pour provoquer et poursuivre le remembrement devant les associations syndicales, ainsi que pour défendre devant elle leurs intérêts et leurs droits. » (1)

Il s'agirait, somme toute, de lier l'une à l'autre ces deux réformes dont notre agriculture a beaucoup à attendre : le remembrement des terres et le progrès des associations. L'Association a un rôle immense à jouer dans nos campagnes : fonction économique et rôle éducateur. Dans le remarquable Rapport dont le vœu précité était une des conclusions, M. Vergnaud s'exprimait en ces termes :

« Pour réussir une opération de remembrement, il faut créer parmi les intéressés un milieu favorable, un milieu qui, loin de lui faire échec, puisse saisir dans chacune de ses dispositions la juste interprétation de ses aspirations et de ses besoins : « Autant et plus que tout autre progrès économique, écrit Hottenger, le remembrement dépend de la formation sociale de ceux qui peuvent le provoquer et qui sont appelés à en bénéficier. Que l'habitant soit formé à l'initiative et à l'association, en vue d'un intérêt commun, l'opération réussira et fera merveille. Qu'au contraire, il se confîne en un étroit

(1) VERGNAUD. — *Le Remembrement*, Rapport au X^e Congrès National de la Mutualité et de la Coopération Agricoles, à Niort, 1922. Les extraits que nous en donnons sont tirés des pages 33 à 37.

égoïsme, l'opération restera incomplète ou échouera misérablement. »

« Or, pour faire disparaître cet individualisme étroit, pour vaincre les idées surannées, préconçues, il n'est pas de meilleurs instruments que l'association et la coopération, qui sont la synthèse parfaite de l'intérêt général et de l'intérêt personnel.

« Les coopératives agricoles, quelles qu'elles soient, ... doivent être les propagandistes de la réforme ; elles doivent avoir à cœur de convaincre de sa nécessité et de ses bienfaits les agriculteurs qui y sont rebelles.

« Et, une fois qu'elles ont ainsi préparé un milieu favorable, elles doivent être les instigatrices du mouvement, et prendre, ainsi que le préconisait déjà en 1917 M. Daumal, l'initiative de la constitution des Associations syndicales (1).

« Sous la forme de coopératives de remembrement, elles pourraient constituer la base même de ces associations syndicales, et se substituer aux coopérateurs pour l'exercice de leurs droits et la défense de leurs intérêts.

« L'opération du remembrement ainsi préparée et conduite, solidarise étroitement les agriculteurs, et les prépare à d'autres formes de coopération agricole.

« Ce résultat ne saurait être atteint par l'associa-

(1) DAUMAL : — *Reconstitution agricole des régions envahies et particulièrement des Ardennes, par la Coopération.*

tion syndicale seule : car s'il est vrai que l'association syndicale est une association de personnes, c'est bien aussi une association de parcelles ou de propriétés. L'esprit de solidarité n'y est que peu ou pas développé. On s'unit pour faire exécuter en faveur d'un bien-fonds un travail déterminé pour lequel on paye sa quote-part de dépenses et de frais, mais on ne coopère pas au sens propre du mot. En outre, l'association syndicale disparaît dès le remembrement achevé.

« C'est sous l'égide de la coopération que le remembrement doit prendre son essor » ; et le rapporteur s'appuie sur la contr' épreuve remarquable que fournit, au soutien de sa thèse, l'exemple des régions libérées. Dans ces régions, où les coopératives sont intervenues dans l'œuvre de remembrement, les réunions territoriales ont été beaucoup plus nombreuses, et plus considérables.

75. — Nous pouvons maintenant résumer, en quelques formules concises, les conclusions pratiques de notre étude.

Lorsqu'une loi se propose un but aussi évidemment justifié que la réforme de l'état parcellaire ; et que, malgré tout, cette loi demeure peu efficace ; c'est, ou bien qu'elle est mal faite, ou bien que des circonstances extérieures entravent son action.

A l'analyse, la loi du 27 novembre 1918 se pré-

sente comme une loi sagement conçue. Elle favorise l'œuvre des majorités, tout en offrant aux particuliers des garanties respectables. (1)

Quelles sont donc les influences qui ont entravé le jeu de la loi ?

L'état des pays a pu influencer. Les pays de France sont d'une étonnante variété. Le remembrement, utile dans l'un, est contr'indiqué dans l'autre. Il ne faut pas croire qu'il réussisse partout. L'un des mérites de la loi de 1918 est, d'ailleurs, d'être assez générale pour pouvoir s'assouplir suivant les cas.

Mais, derrière la variété des pays, on devine un état d'esprit qu'on sent toujours le même, et où l'on reconnaît l'état d'esprit immuable du paysan français. Esprit d'individualisme, esprit de routine, esprit de défiance, attachement exagéré à la parcelle. Nous croyons, pour notre part, qu'un tel portrait du paysan français est plutôt une caricature. Certes, le paysan a les défauts de ses qualités. Le tréfonds de son caractère se laisse difficilement pénétrer aux initiatives, comme celles du remembrement. Nous avons dit, toutefois, comment le progrès des Associations agricoles et le développement de leur rôle éducateur, peuvent modifier cet état d'esprit. Une révision de la loi pourrait donc, avec profit, mettre

(1) Il faut, néanmoins, signaler un reproche adressé à la loi de 1918 : cette loi est d'un mécanisme compliqué, qu'il importe de simplifier. Voir, à ce sujet, les Conclusions du Rapport, déjà cité, de M. Vergnaud. Nous nous sommes abstenus de traiter, dans cette étude, les questions de procédure.

en accord les deux mécanismes des réunions territoriales et des coopératives agricoles.

Une dernière influence que l'on met facilement en lumière, c'est celle de l'état des lois antérieures. L'œuvre de remembrement ressemblera fort à la tapisserie de Pénélope, tant que le domaine regroupé risquera d'être démembré de nouveau à la prochaine succession. Il faut donc envisager une révision de notre régime successoral, qui affranchisse le père de famille de l'obligation de partager chaque bien *in specie*, en attendant que lui soit rendue progressivement la liberté testamentaire.

La loi de 1918 appelle donc d'autres lois : loi sur les associations, loi sur les successions. Mais, par ailleurs, elle doit entraîner, si elle n'a pas déjà provoqué, des mesures législatives qui résultent de son action indirecte.

Nous avons signalé ce fait curieux des Incidences : la loi, qui subit des influences du dehors, produit à son tour des effets en dehors du domaine où elle devait agir.

La loi de 1918 devait seulement hâter les échanges de parcelles. Elle a produit des conséquences bien lointaines : elle a troublé la quiétude du fisc, alarmé les fermiers améliorateurs, et renseigné les juristes sur les métamorphoses de notre Droit.

Incidence fiscale : La loi de 1918 pouvait être utilisée, dans les transactions, comme un moyen de fraude contre le Trésor. Il a fallu la loi du 30 juin 1923 pour mettre fin à ces pratiques.

Incidence économique : La loi de 1918 a montré, d'une façon plus claire, la nécessité d'un texte qui régit les indemnités dues au fermier améliorateur. Sur ce point, la loi de 1918 amorce d'autres réformes utiles.

Incidence juridique enfin ; d'autant plus remarquable que, de ce côté, les effets indirects de la loi visent précisément à modifier l'état de choses environnant, qui entravait son action directe. La loi de remembrement contribue, dans sa mesure, à la transformation de notre Droit foncier ; elle accentue le caractère relatif de la Propriété, prépare ainsi la voie aux révisions législatives dont nous venons de dire le besoin, spécialement à la révision successorale. Elle s'échelonne sur une série de réformes dont le XX^e siècle verra progresser la ligne, et dont nous indiquerons ainsi le sens : La Notion de Propriété, que la loi de 1918 a subordonnée à l'intérêt collectif, devra, par une suite logique, se soumettre aussi à l'intérêt familial.

Vu, le Président, *Vu, le Doyen,*

RIPERT. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.

Annexes

Loi du 27 Novembre 1918, ayant pour objet de faciliter le Remembrement de la propriété rurale

ARTICLE 1^{er}. — Lorsque, dans un territoire qui peut dépendre d'une ou plusieurs communes ou sections de commune limitrophes, les propriétés non bâties sont morcelées et dispersées, il pourra être procédé au remembrement au moyen d'une nouvelle distribution des terres, effectué conformément aux dispositions de la présente loi.

Le but exclusif de cette opération est l'amélioration de l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis.

ARTICLE 2. — Les échanges auxquels donne lieu le remembrement collectif se font en nature. Ils ont pour objet d'attribuer à chaque propriétaire une surface de terre proportionnellement équivalente, soit en étendue, soit en qualité, à celle des terres possédées par lui dans le périmètre embrassé par le remembrement.

ARTICLE 3. — Exceptionnellement le paiement d'une soulte en espèces sera autorisé pour les cas suivants :

1° Lorsqu'il ne sera pas possible d'établir entre les immeubles l'équivalence prévue à l'article 2, sans un appoint en espèces.

2° Lorsqu'il y a lieu d'indemniser le propriétaire du terrain cédé des plus-values transitoires, telles que clôtures, arbres, fumures, ensemencements et autres qui s'y trouvent incorporées.

Le montant de la soulte ne sera versé directement au bénéficiaire que si l'immeuble qu'il remet en échange est libre de toute charge réelle.

ARTICLE 4. — Les opérations de remembrement collectif sont provoquées et conduites conformément à la loi du 21 juin 1865, 22 décembre 1888, sur les associations syndicales. Les dispositions de cette loi concernant les travaux compris sous les numéros 1 à 5 de l'article 1^{er} leur sont applicables, sous réserve des modifications suivantes :

1° Les propriétaires intéressés qui, dûment convoqués et avertis des conséquences de leur abstention, ne formuleraient pas leur opposition, par écrit, à l'enquête, ou omettraient de paraître ou de voter à l'assemblée générale, seront considérés comme ayant adhéré à l'association.

2° Les pièces à soumettre à l'enquête prévue par l'article 10 comprendront un plan périmétral des terrains à remembrer, accompagné de l'état des pro-

priétaires de chaque parcelle et le projet d'association.

3° Une commission présidée par le juge de paix, et composée du directeur départemental des contributions directes ou de son délégué, du directeur départemental de l'enregistrement ou de son délégué, du directeur des services agricoles ou de son délégué, d'un notaire du canton désigné par le préfet, et de quatre propriétaires, dont deux forains, élus au scrutin secret par les propriétaires intéressés, se réunira au chef-lieu du canton, pour arbitrer, en dernier ressort, les contestations qui s'élèveraient entre les membres de l'association, ou seraient soulevées par l'un d'eux au sujet du classement et de l'évaluation des terrains, ou de l'interprétation de l'acte d'association.

La commission pourra s'adjoindre avec voix consultative l'ingénieur ou l'homme de l'art qui dirige les opérations.

La commission sera appelée à constater et à homologuer l'accord de l'assemblée générale qui a mis fin aux opérations du syndicat de remembrement.

ARTICLE 5. — L'association syndicale, régulièrement constituée aux fins de remembrement, aura qualité pour décider et entreprendre, à l'occasion de ses opérations et dans leur périmètre, l'établissement de chemins ruraux et d'exploitation. Les terrains nécessaires à cet effet seront prélevés sur la totalité des terres à remembrer.

Les chemins ruraux créés ou redressés au cours des opérations de remembrement pourront être l'objet d'un arrêté de reconnaissance, pris après délibération du Conseil Municipal, mais sans qu'il y ait lieu à enquête par la Commission Départementale.

L'association syndicale sera également qualifiée pour décider et exécuter tous les travaux d'amélioration foncière connexes aux opérations et prévus dans l'acte d'association.

ARTICLE 6. — Les privilèges, hypothèques et tous autres droits réels grevant les immeubles cédés en échange seront transportés de plein droit, avec les mêmes modalités, sur les immeubles reçus en leur place par voie de remembrement. Il en sera de même des actions en résolution, en revendication et autres actions réelles.

Toutefois, les tiers intéressés auront le droit de présenter leurs dires et observations devant la Commission prévue à l'article 4, qui jugera sans appel.

ARTICLE 7. — Une loi de finances déterminera les conditions dans lesquelles seront exemptés de tous droits à percevoir au profit de l'Etat les actes faits à l'occasion d'un remembrement.

ARTICLE 8. — Les échanges d'immeubles ruraux effectués conformément aux dispositions de la loi du 3 novembre 1884 seront, en ce qui concerne le transfert des privilèges et hypothèques dont ils seraient grevés, assimilés aux échanges réalisés par voie de remembrement collectif.

En cas d'opposition du titulaire de ces droits, l'acte d'échange sera soumis, avant sa transcription, à l'homologation du président du tribunal civil en chambre du conseil.

Une loi de finances déterminera les conditions dans lesquelles ces échanges seront exempts de tous droits au profit de l'Etat ainsi que la délibération du conseil de famille, autorisant un échange de biens d'incapables dans les cas prévus de l'article 1^{er} de la dite loi et le jugement d'homologation (1).

ARTICLE 9. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'exécution de la présente loi, et notamment la procédure à suivre devant la Commission instituée par l'article 4.

Il fixera aussi les mesures à prendre pour le transfert des droits réels grevant les immeubles échangés, soit par voie de remembrement, soit par application de la loi du 3 novembre 1884.

ARTICLE 10. — Sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi, les dispositions de la loi du 3 novembre 1884, et celles du paragraphe 3, article 6, de la loi du 17 mars 1898.

(1) Voir page 123, les dispositions contraires de la loi du 30 juin 1923, qui a modifié ce texte.

**Loi du 4 Mars 1919 sur la Délimitation,
le Lotissement
et le Remembrement des Propriétés foncières
dans les Régions dévastées du Fait
de la Guerre**

Article 1^{er}. — Lorsque sur le territoire d'une commune, les limites des parcelles individuelles de propriétés non bâties ont été, d'une façon générale, supprimées ou confondues, le préfet ordonne, par arrêté pris après avis du maire ou de son représentant légal, qu'il soit procédé à la reconstitution foncière dans les conditions ci-après :

Il est créé, pour chacune des communes désignées à l'arrêté du préfet, une Commission communale de reconstitution foncière, qui est chargée :

1° De rechercher ou de rétablir les limites disparues des propriétés foncières.

2° De provoquer les opérations d'échange et de remembrement amiables qui pourraient être réalisées en raison des circonstances.

Cette Commission est composée :

Du juge de paix du canton ou d'un de ses suppléants, président.

Du maire ou de son délégué.

D'un agent de l'administration des Contributions directes, désigné par le directeur départemental.

D'un agent ou d'un délégué du service des améliorations agricoles, désigné par le préfet.

D'un géomètre expert ou de l'agent-voyer cantonal.

Et de six propriétaires, dont deux forains, désignés par le préfet sur une liste double de proposition dressée par les cinq autres membres susnommés.

Le greffier de la justice de paix ou le secrétaire de la mairie de la commune intéressée remplit les fonctions de secrétaire.

Les représentants des divers services publics peuvent être convoqués devant la commission.

Tous les moyens de preuve sont admis devant la commission dont les décisions en matière de délimitation sont exécutoires, après notification et publication, sauf recours dans les conditions ci-dessous spécifiées.

Le recours contre les décisions de la commission est porté devant le tribunal civil du lieu de la situation des immeubles, et dans le délai d'un mois, à partir de la notification. Il est procédé comme en matière sommaire. Le jugement doit intervenir dans les trois mois de l'exploit introductif d'instance. Il est rendu en dernier ressort.

Si le recours n'est pas exercé dans le délai d'un mois, les limites déterminées par la commission deviennent définitives.

Article 2. — La commission de reconstitution foncière, prévue à l'article précédent, aura la faculté de demander que, par préférence au rétablissement des délimitations anciennes, il sera procédé, dans les périmètres qu'elle proposera, à un nouveau lotissement des terres.

Le même droit appartiendra aux propriétaires de terrains ayant fait ou devant faire l'objet de la délimitation et aux groupements de propriétaires de la commune qui croiraient avoir intérêt à procéder au remembrement de leurs terres. Leur demande doit être formée, soit dans le délai d'un an, après la date où l'autorisation de reve-

VIII

nir dans la commune aura été donnée aux habitants, par la majorité des propriétaires intéressés représentant plus de la moitié de la surface des terres comprises dans l'opération, soit trois mois après cette date et dans un délai de quinze jours après l'expiration de ce délai, par l'unanimité des propriétaires présents à ce moment.

La demande est portée devant une commission départementale de reconstitution foncière composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le ministre de la justice, président ; de neuf propriétaires, dont trois désignés par le Conseil général ou par la Commission départementale, et six par les associations ou syndicats agricoles ; du directeur des Services agricoles, de l'ingénieur des Améliorations agricoles et du directeur des Contributions directes, ou des délégués de ces chefs de service.

Le greffier du Tribunal civil de chef-lieu du département remplit les fonctions de secrétaire.

Après avis de cette Commission, le préfet statue par arrêté sur la demande présentée, ordonne le lotissement s'il y a lieu, et, dans ce cas, détermine les surfaces de terrain qui doivent en faire l'objet.

Si les Commissions ou les propriétaires de communes limitrophes, même appartenant à des départements différents, demandent que l'opération de lotissement soit effectuée en commun pour des terres dépendant du territoire de ces communes, ces terres peuvent être englobées dans le périmètre pour l'application d'un même lotissement.

Article 3. — Le nouveau lotissement doit avoir pour objet d'attribuer à chaque propriétaire, par voie de remembrement, en tenant compte des diverses natures de culture et en prenant pour base la superficie cadastrale et l'évaluation de la propriété non bâtie, telle qu'elle ré-

sulte de l'application de la loi du 27 mai 1918, une surface de terre d'une valeur proportionnellement équivalente à celle des terres dont il était propriétaire dans l'ensemble de la surface soumise au lotissement.

L'indemnité due par l'Etat pour les dommages subis par la propriété non bâtie sur le territoire soumis au lotissement sera répartie entre les propriétaires, proportionnellement à la perte du revenu imposable subie par chacun d'eux.

Article 4. — L'opération de lotissement est effectuée, soit par la Commission communale de reconstitution foncière, prévue à l'article 1^{er}, soit, s'ils le demandent, par les associés réunis en association syndicale, conformément à la loi du 21 juin 1865, 22 décembre 1888. Les dispositions de cette loi concernant les travaux compris sous les n^{os} 1 à 5 de l'article 1^{er}, lui sont applicables, sous réserve des modifications suivantes :

1^o Les propriétaires intéressés, qui, dûment convoqués et avertis des conséquences de leur abstention, ne formuleraient pas leur opposition par écrit, à l'enquête, ou omettraient de paraître ou de voter à l'Assemblée générale, seront considérés comme ayant adhéré à l'Association.

2^o Les pièces à soumettre à l'enquête prévue à l'article 1^{er} comprendront un plan périmétral des terrains à remembrer, accompagné de l'état des propriétaires de chaque parcelle, et le projet d'association.

3^o Une Commission, présidée par le juge de paix, et composée du directeur départemental des Contributions directes ou de son délégué, d'un notaire du canton désigné par le préfet, et de quatre propriétaires, dont deux forains, élus au scrutin secret par les propriétaires intéressés, se réunira au chef-lieu de canton pour arbitrer;

en dernier ressort, les contestations qui s'élèveraient entre les membres de l'Association ou seraient soulevées par l'un d'eux, au sujet du classement et de l'évaluation des terrains ou de l'interprétation de l'acte d'association.

La Commission pourra s'adjoindre, avec voix consultative, l'ingénieur ou l'homme de l'art qui dirige les opérations.

La Commission sera appelée à constater et à homologuer l'accord de l'Assemblée générale qui a mis fin aux opérations du syndicat de remembrement.

Article 5. — Dans le cas de lotissement effectué par la Commission communale de reconstitution foncière, un recours est ouvert contre les résultats de l'opération, devant la Commission départementale de reconstitution foncière.

Ce recours doit être formé dans le délai d'un mois à dater de la notification et de la publication des résultats du lotissement.

La Commission départementale de reconstitution foncière statue dans le délai de trois mois. Elle a qualité pour modifier le lotissement ou pour en provoquer la modification.

Article 6. — (Relatif à la réfection du cadastre).

Article 7. — Si des privilèges, hypothèques ou autres droits réels grèvent les immeubles, ils seront transférés d'office sur les nouvelles parcelles attribuées par le remembrement à l'ancien propriétaire de ces immeubles. S'il y a lieu au paiement d'une soulte, ou si l'ancien propriétaire ne reçoit qu'une indemnité, les créanciers privilégiés ou hypothécaires, ainsi que les autres titulaires de droits réels, voient leurs droits reportés sur cette indemnité, suivant les distinctions et confor-

XI

mément aux règles établies par l'article 7 de la loi sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre.

Les actes relatifs au transport de propriétés et d'autres droits réels résultant du lotissement et du remembrement prévus à la présente loi seront visés pour timbre, et exonérés de tous droits d'enregistrement et de transcription.

.

Bibliographie

XVI^e SIÈCLE

OLIVIER DE SERRES. — *Théâtre de l'Agriculture*.

XVIII^e SIÈCLE

ARTHUR YOUNG. — *Voyage en France*.

DÉBUT DU XIX^e SIÈCLE

FRANÇOIS DE NEUFCHATEAU. — *Voyages Agronomiques dans la Sénatorerie de Dijon* (1807).

MATHIEU DE DOMBASLES. — *Annales de Roville* (1823).

EPOQUE CONTEMPORAINE

J. BRUNES. — *Géographie humaine de la France*, dans l'« Histoire de la Nation Française », de G. HANOTAUX.

CAZIOT. — *La Valeur de la terre en France* (avant-guerre).

SOUCHON. — *La Propriété Paysanne* (avant-guerre).

HOTTENGER. — *La Propriété rurale en Lorraine, morcellement et remembrement*.

RETRU. — *La Répartition de la Propriété dans la région de Clermont-Ferrand*. Thèse Paris.

DAUMAL. — *Reconstitution agricole des régions envahies et particulièrement des Ardennes par la coopération*, 1917.

PROPOSITIONS DE LOI ET DÉBATS

Docteur CHAUVÉAU. — *Rapport au Sénat*, 15 mai 1917

— *Discours au Sénat*, 29 septembre 1917.

— *Discours au Sénat*, 14 février 1919.

XIV

HENRI FOGÈRE. — *Rapport à la Chambre des Députés*, 12 juillet 1917.
— *Rapport à la Chambre des Députés*, 20 novembre 1917.

LOUIS MARIN. — *Exposé des motifs* de la proposition Marin, 7 mars 1917.

MARGAINE. — *Discours à la Chambre des Députés*, 19 janvier 1917.

RIBEYRE. — *Proposition de loi*, 30 décembre 1916.

SOUCHON. — Académie d'Agriculture, séance du 24 janvier 1917.

JOBLIN. — *Le Remembrement de la Propriété rurale en France*,
Thèse Paris, 1917.

SUR LA LOI DE 1918

HITIÈRE (Henri et Joseph). — *Chronique Agricole de l'Expansion Economique*, janvier 1919.

VERGNAUD. — *Le Remembrement*. Rapport au X^e Congrès National de la Mutualité et de la Coopération Agricoles, à Niort, 1922.

A L'ÉTRANGER

KEYSER. — *Rapport du Bulletin du Ministère de l'Agriculture*, année 1886, n° 5.

POISSON. — *Le Remembrement de la Propriété foncière dans les pays germaniques*, Thèse Paris, 1903.

EN DEHORS DU REMEMBREMENT PROPREMENT DIT SUR LES PROBLÈMES SOCIAUX ENVISAGÉS

Révérend Père COULET. — *L'Eglise et le Problème de la Famille*, 1924.

AUBURTIN. — *Le suicide national* (*Revue des Sciences Politiques*, janvier-mars 1922).

SUR LES PROBLÈMES JURIDIQUES

AUCOC. — *Conférences administratives*, tome II.

DUGUIT. — *Les Transformations générales du Droit privé*.

XV

RIPERT. — *De l'exercice du droit de propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines.*

NOYELLE. — *Des restrictions apportées au droit de propriété dans l'intérêt privé.* Thèse Paris.



MP. COMMERCIALE PERRETTE, LIMOGES.



